

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 июня 2013 года № 29К (920) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных на организацию лесного семеноводства и лесовосстановление»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, правительству Архангельской области, правительству Воронежской области.

Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по результатам проверки в Архангельской области.

Направить информацию об основных итогах контрольного мероприятия и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных на организацию лесного семеноводства и лесовосстановление»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.5.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Федерального агентства лесного хозяйства и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части организации лесного семеноводства и обеспечения лесовосстановления; нормативные правовые акты и иные распорядительные документы в области лесных отношений, лесные планы субъектов, материалы лесоустройства, бухгалтерская, статистическая и ведомственная отчетность.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва) (по запросу); федеральное бюджетное учреждение (далее - ФБУ) «Рослесозащита»; правительство Архангельской области; правительство Воронежской области; министерство природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области; управление лесного хозяйства Воронежской области; комитет по природным ресурсам Ленинградской области (г. Санкт-Петербург) (по запросу); филиал ФБУ «Рослесозащита» - «Центр защиты леса Архангельской области»; филиал ФБУ «Рослесозащита» - «Центр защиты леса Воронежской области».

Срок проведения контрольного мероприятия: с января по май 2013 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Анализ эффективности функционирования системы лесного семеноводства Российской Федерации и использования средств федерального бюджета, предназначенных на организацию лесного семеноводства и выращивание посадочного материала.

Цель 2. Анализ эффективности организации лесовосстановления и использования средств федерального бюджета и средств других источников, направленных на организацию лесовосстановления.

Цель 3. Проверка целевого и эффективного использования средств субсидий, выделенных из федерального бюджета на строительство селекционно-семеноводческих центров в субъектах Российской Федерации.

Цель 4. Выявление коррупционных рисков в деятельности органов государственной власти и подведомственных им государственных учреждений при реализации полномочий в части организации лесного семеноводства и обеспечения лесовосстановления.

Проверяемый период деятельности: 2010-2012 годы (предшествующий период при необходимости).

Краткая характеристика проверяемых объектов

В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ (далее - Лесной кодекс) и Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ) с 1 января 2007 года органам государственной власти субъектов переданы отдельные полномочия в области лесных отношений.

Объектами проверки, исполняющими отдельные полномочия в области лесных отношений в субъектах Российской Федерации, являлись: в Воронежской области - управление лесного хозяйства Воронежской области, в Архангельской области - министерство природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области, в Ленинградской области - комитет природных ресурсов Ленинградской области (по запросу).

Учреждением, основной целью деятельности которого является исполнение лесного законодательства в части полномочий Российской Федерации в области защиты леса и лесного семеноводства, является подведомственное Рослесхозу ФБУ «Рослесозащита», созданное в соответствии с приказом Рослесхоза от 23 декабря 1997 года № 172 и переименованное приказом Минприроды России от 19 марта 2001 года № 232. ФБУ «Рослесозащита» находится в ведении Рослесхоза в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2005 года № 244-р.

Объектами проверки являлись филиалы ФГУ «Рослесозащита» «Центр защиты леса Воронежской области», созданный в соответствии с приказом ФГУ «Рослесозащита» от 30 июня 2006 года № 42-р и «Центр защиты леса Архан-

гельской области», созданный в соответствии с приказом ФГУ «Рослесозащита» от 30 июня 2006 года № 43-р.

Основными видами деятельности филиалов являются: организация работ по формированию, хранению и использованию федерального фонда семян лесных растений, координация работ по созданию и использованию объектов лесного семеноводства, прогноз ожидаемого урожая; определение посевных качеств лесных семян, используемых для воспроизводства лесов и лесоразведения на землях лесного фонда, выдача документов об их качестве.

Цель 1. Анализ эффективности функционирования системы лесного семеноводства Российской Федерации и использования средств федерального бюджета, предназначенных на организацию лесного семеноводства и выращивание посадочного материала

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы лесного семеноводства, являются Лесной кодекс и Федеральный закон от 17 декабря 1997 года № 149-ФЗ «О семеноводстве» (далее - Федеральный закон «О семеноводстве»).

В соответствии со статьей 1 Федерального закона «О семеноводстве» семеноводство - это деятельность по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян сельскохозяйственных и лесных растений, а также сортовой контроль и семенной контроль.

Лесное семеноводство является необходимой составляющей для обеспечения мероприятий по воспроизводству лесов.

Долгосрочная программа развития лесного семеноводства в Российской Федерации, утверждение и реализация которой предусмотрены Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2020 года, утвержденной приказами Минсельхоза России и Минпромторга России от 31 октября 2008 года № 482 и 248, не разработана.

Согласно статье 81 Лесного кодекса, статьям 4 и 10 Федерального закона «О семеноводстве» и постановлению Правительства Российской Федерации «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» полномочия по организации лесного семеноводства, формированию и хранению федерального фонда семян лесных растений, установлению лесосеменного районирования, созданию постоянных лесосеменных участков и семенной контроль в отношении семян лесных растений возложены на Федеральное агентство лесного хозяйства.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 1 статьи 83 Лесного кодекса полномочия по организации воспроизводства лесов на землях лесного фонда переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением лесного семеноводства, и не предусматривают финансирование расходов на данные цели за счет субвенций, выделяемых субъектам Российской Федерации из федерального бюджета на осуществление полномочий в области лесных отношений.

В результате запрета на организацию лесного семеноводства на момент проверки в Архангельской области утрачен контроль за заготовкой лесных семян, что привело к дефициту лесосеменного материала и неосвоению предусмотренных объемов лесовосстановления как в рамках государственного заказа, так и арендаторами при использовании лесных участков.

В нарушение требований статей 85 и 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2010-2012 годах при расходовании средств субвенций из федерального бюджета ежегодно свыше 20 субъектов Российской Федерации необоснованно осуществляли расходы на семеноводство на общую сумму 229913,7 тыс. рублей, в том числе: в 2010 году - 33439,2 тыс. рублей; в 2011 году - 110331,3 тыс. рублей; в 2012 году - 86143,2 тыс. рублей.

В 2011-2012 годах в 6 субъектах Российской Федерации согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 года № 375 за счет субсидий из федерального бюджета было профинансировано строительство шести лесных селекционно-семеноводческих центров (далее - ЛССЦ) на общую сумму 1780,4 млн. рублей, основными видами деятельности которых являются заготовка, обработка и хранение семян лесных растений и выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев).

Потребность в создании ЛССЦ субъектами Российской Федерации не обоснована. Обоснование выбора субъектов для строительства центров у Рослесхоза отсутствует.

Целью создания ЛССЦ являлось устойчивое обеспечение воспроизводства лесов семенами с улучшенными наследственными свойствами в объемах, предусмотренных лесными планами субъектов Российской Федерации.

Обеспечение финансирования текущей деятельности ЛССЦ осуществляется за счет бюджетов соответствующих субъектов, что противоречит положениям Лесного кодекса: в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса деятельность по лесному семеноводству (заготовка, обработка и хранение семян лесных растений) не входит в полномочия субъектов Российской Федерации, а согласно положениям статьи 39.1 выращивание посадочного материала является предпринимательской деятельностью. Таким образом, субъекты Российской Федерации не имеют полномочий по финансированию расходов, связанных с деятельностью ЛССЦ.

Вместе с тем ЛССЦ являются имуществом субъектов Российской Федерации, а бремя содержания в соответствии со статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации несет собственник имущества.

Следствием необоснованного принятия решения, противоречащего нормам лесного законодательства о создании на региональном уровне лесных селекционно-семеноводческих центров, стало отсутствие правового основания финансирования деятельности данных объектов, что дает предпосылки к утрате государственного контроля деятельности центров и их перепрофилирования на цели, не обеспечивающие воспроизводство лесов семенами с улучшенными наследственными свойствами.

В результате отсутствия стратегии создания и единой системы, предусматривающей порядок деятельности ЛССЦ, созданные в субъектах учреждения не имеют единой организационно-правовой формы:

- в Воронежской области создано государственное бюджетное учреждение «Воронежский лесной селекционно-семеноводческий центр», осуществляющее свою деятельность на основании государственного задания;

- в Ленинградской области ЛССЦ является структурным подразделением Лужского лесничества - филиала Ленинградского областного государственного казенного учреждения «Ленобллес»;

- в Архангельской области ЛССЦ после ввода в эксплуатацию будет передан в оперативное управление автономному учреждению Архангельской области «Единый лесопожарный центр».

Таким образом, ЛССЦ, целями создания которых являлись улучшение и развитие селекционного семеноводства в Российской Федерации, в Ленинградской и Архангельской областях переданы не специализирующимся в этой области учреждениям для осуществления приносящей доход деятельности.

В ходе проверки установлено, что деятельность в сфере лесного семеноводства не обеспечена необходимой нормативно-правовой базой.

До настоящего времени не отрегулированы или не введены в действие нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность лесного семеноводства, предусмотренные введенным в 2006 году Лесным кодексом, что нарушает требования статьи 2 Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». Не разработаны подзаконные акты, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) и Федеральным законом «О семеноводстве».

Так, нормативно-правовая база, регламентирующая формирование и использование федерального фонда семян лесных растений и страховых фондов, входит в противоречие с введенной в 2007 году новой системой лесопользования, исходя из новых полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Не введены в действие: Правила создания и выделения объектов лесного семеноводства, предусмотренные статьей 65 Лесного кодекса; Порядок функционирования системы семеноводства лесных растений, предусмотренный статьей 10 Федерального закона «О семеноводстве»; Порядок заготовки, обработки, хранения и использования семян лесных растений, предусмотренный статьей 21 Федерального закона «О семеноводстве».

Указания по лесному семеноводству в Российской Федерации от 11 января 2000 года, на основании которых Рослесхоз организует и обеспечивает лесное семеноводство, не являются нормативным правовым актом, так как приняты без соблюдения процессуальных правил издания, не имеют обязательных реквизитов и не зарегистрированы в Минюсте России.

Правила лесного семеноводства, за нарушение которых предусмотрена ответственность статьей 8.27 КоАП, не приняты к разработке. Указанные в КоАП санкции за нарушение этих правил в настоящее время не применяются.

В проверяемый период ФБУ «Рослесозащита» на мероприятия в сфере лесного семеноводства в Российской Федерации израсходованы средства в общем объеме 785313,3 тыс. рублей, в том числе по видам работ:

Виды работ	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Лесное семеноводство, всего	184237,6	324214,8	276862,3
в том числе:			
формирование федерального фонда семян лесных растений	3036,9	23631,1	19848,5
в т.ч. закупка семян	3036,9	20000,0	16746,1
создание и содержание объектов ЕГСК	39452,4	129824,7	124000,6
в т.ч. выполнение госконтрактов	1405,0	57131,6	65482,0
контроль качества лесных семян	141748,3	170759,0	133013,2

Лесным кодексом предусмотрено использование улучшенных сортовых семян лесных растений при воспроизводстве лесов.

Для производства семян лесных растений и улучшения породного состава лесов, повышения их продуктивности и защитных свойств служат объекты лесного семеноводства, созданные с целью обеспечения воспроизводства лесов семенами с ценными наследственными свойствами и высокими посевными качествами. Этими объектами являются: плюсовые деревья и насаждения, элитные деревья, лесосеменные плантации, постоянные лесосеменные участки.

Реестр по наличию и использованию объектов лесного семеноводства или единого генетико-селекционного комплекса (далее - ЕГСК) ведется ФГУ «Рослесозащита», при анализе данных которого установлено, что в проверяемом периоде количество объектов ЕГСК на землях лесного фонда снижалось. Наибольшее количество объектов списано в Ленинградской области и в Башкортостане из-за несоответствия требованиям стандартов. Основной причиной списания являлось отсутствие ухода за данными объектами.

Всего за 2010-2012 годы с аттестованных объектов заготовлено 96,8 т семян, в том числе: в 2010 году - 49,4 т; в 2011 году - 20,1 т; в 2012 году - 27,3 тонны.

Отсутствие улучшенных семян свидетельствует о неэффективности лесного семеноводства в субъектах. Так, за три года в Архангельской области заготовлено всего 0,65 кг улучшенных семян, что составило 0,5 % от всех заготовленных семян.

С 2012 года функция по обследованию объектов ЕГСК исключена из устава ФБУ «Рослесозащита». Информация о фактическом наличии и состоянии объектов ЕГСК отсутствует, в результате чего в настоящее время данные реестра ЕГСК содержат устаревшую и недостоверную информацию.

Значительные площади объектов лесного семеноводства находятся на арендованных участках, переданных арендаторам для целей, не связанных с лесным семеноводством (лесозаготовок, рекреации, охоты). Однако Рослесхоз не обладает сведениями о переданных объектах на территории Российской Федерации.

В ходе проверки установлено, что в Воронежской области площади аренды лесного фонда, на которых находятся объекты ЕГСК, составляют 1476,6 га, в Архангельской области - 4358,8 гектара.

Договоры аренды лесных участков при наличии на них объектов ЕГСК не содержат обременений в части их содержания и эксплуатации. Контроль за лесосеменными объектами на таких участках практически отсутствует, и существуют риски утраты ценных лесосеменных объектов, на создание которых затрачены средства федерального бюджета и временные рамки создания которых составляют 10-15 лет.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в нарушение пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 года № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» база данных ФГУ «Рослесозащита» о наличии и использовании объектов лесного семеноводства не зарегистрирована в реестре федеральных государственных информационных систем.

Семенной контроль семян лесных растений проводится на основании Положения о проведении семенного контроля семян лесных растений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 1998 года № 1269, и Инструкции по организации и проведению семенного контроля в отношении семян лесных растений в Российской Федерации, утвержденной приказом Рослесхоза от 25 июня 1999 года № 134.

На определение посевных качеств ФБУ «Рослесозащита» проверены все поступившие на проверку партии семян лесных растений: в 2010 году - 8214 единиц, в 2011 году - 8034 единицы, в 2012 году - 5108 единиц.

В ходе проверки установлено, что в нарушение положений пунктов 1 и 2 статьи 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», предусматривающих осуществление государственного контроля только уполномоченными органами государственной власти, департаменты лесного хозяйства по федеральным округам привлекают к проверкам по вопросам воспроизводства лесов не уполномоченные к контрольно-надзорной деятельности учреждения - филиалы ФБУ «Рослесозащита».

Федеральный фонд семян лесных растений (далее - Федеральный фонд) создан в соответствии со статьей 22 Федерального закона «О семеноводстве» и Положением о формировании и использовании федерального фонда семян лесных растений.

Склад семян Федерального фонда создан в 2007 году и находится в здании ФБУ «Рослесозащита». Объем хранения определен условно и составляет около одной второй ежегодной потребности в семенах для целей воспроизводства лесов в Российской Федерации и позволяет охватить площадь посадки лесных культур в 40 тыс. га. Условия хранения семян в Федеральном фонде нормативным правовым актом Российской Федерации не определены.

Основными лесообразующими породами на территории России являются восемь пород деревьев, однако в Федеральном фонде хранятся только 3 вида основных лесообразующих пород - сосна, лиственница и ель.

Объем бюджетных средств на формирование Федерального фонда составил: в 2011 году - 20000,0 тыс. рублей, в 2012 году - 20000,0 тыс. рублей. В 2011 году не выполнен план в части закупки семян лиственницы в объеме 316 кг - фактически закуплено 116 кг, или 37 процентов.

Стоимость семян в субъектах Российской Федерации различна. Так, 1 кг семян сосны обыкновенной, закупленный в Республике Башкортостан, стоит 11,7 тыс. рублей, в Красноярском крае - 18,6 тыс. рублей, что в 1,6 раза дороже.

Отпуск семян из Федерального фонда проводился ФБУ «Рослесозащита» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим полномочия в области лесных отношений на основании решений, принятых Рослесхозом.

С 2010 по 2013 год в Федеральный фонд было закуплено 2897 кг семян сосны и 116 кг лиственницы, семена ели не закупались, хотя за трехлетний период семян ели израсходовано больше других пород. Отпущено 4839,7 кг семян, из них: 2299,7 кг - семян сосны, 2530 кг - ели и 10 кг - лиственницы.

Указанное свидетельствует, что формирование Федерального фонда носит бессистемный характер.

В ходе проверки установлены факты незаконной выдачи семян лесных растений из Федерального фонда, а также выделения семян на основании решений неуполномоченных лиц.

Так, с 2010 по 2013 год Рослесхозом при выделении семян управлению лесного хозяйства по Московской области и г. Москве по причине неурожая из Федерального фонда выдано 1140 кг семян лесных растений, что нарушает требование постановления Правительства Российской Федерации от 3 октября 1998 года № 1151 «Об утверждении положения о формировании и использовании семян лесных растений», предусматривающее формирование и использование Федерального фонда в целях обеспечения работ по лесовосстановлению и лесоразведению в субъектах Российской Федерации только в случаях стихийных бедствий или иных чрезвычайных ситуаций.

По состоянию на 22 апреля 2013 года в Федеральном фонде хранится 8408,26 кг семян, из них: сосны - 4100,26 кг, ели - 3914,0 кг, лиственницы - 394 килограмма.

В ходе проверки установлено, что ФБУ «Рослесозащита» в нарушение пункта 5 статьи 8 и пункта 4 статьи 9 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» с момента образования фонда семян не производило списание образовавшихся отходов (потерь) от сепарации и подсушки семян, что привело к расхождению между фактическим наличием семян и данными бухгалтерского учета на объем 92,5 кг. Факт расхождения (недостачи) не отражен в данных ежегодной инвентаризации, проводимой ФБУ «Рослесозащита», что свидетельствует о недостоверности данных бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности учреждения.

Списание образовавшихся за период с 2007 по 2013 год отходов и потерь в объеме 92,5 кг произведено в ходе проверки по факту наличия массы семян

после сепарации и подсушки на основании акта на списание отходов (потерь) от сепарации и подсушки семян от 23 апреля 2013 года № 1, утвержденного руководителем ФБУ «Рослесозащита».

Нормативы естественной убыли для определения допустимой величины безвозвратных потерь от сепарации, подсушки и хранения семян лесных растений нормативными правовыми актами не установлены, в связи с чем списание потерь производится по факту наличия массы семян после сепарации и подсушки, что влечет риски необоснованных потерь федеральной собственности, которой является федеральный фонд семян лесных растений.

Согласно статье 23 Федерального закона «О семеноводстве» предусмотрено создание страховых фондов семян - запасов семян лесных растений на случай неурожая. Для бесперебойного функционирования системы воспроизводства лесов объем страховых фондов должен быть равен трехлетней потребности в семенах.

Существующее распределение полномочий в области семеноводства создает проблемы с финансированием заготовки семян и формированием страховых фондов семян.

В проверяемый период целевые средства федерального бюджета на формирование страховых фондов не выделялись. В результате чего в нарушение статьи 23 Федерального закона «О семеноводстве» в настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации страховые фонды семян отсутствуют, что не обеспечивает исполнение переданных субъекту полномочий в части воспроизводства лесов.

Статистическая или ведомственная отчетность, позволяющая оценивать наличие и использование семян лесных растений, в субъектах Российской Федерации отсутствует, что привело к бесконтрольному использованию семян лесных растений.

Так, в ходе проверки в Архангельской области установлено, что семена лесных растений, находящиеся в автономном учреждении Архангельской области «Единый лесопожарный центр», не числятся в регистрах бухгалтерского учета, что нарушает пункт 3 статьи 1 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» в части обеспечения контроля за сохранностью и использованием имущества.

В ходе проверки установлено, что ФБУ «Рослесозащита» при доведении государственного задания на 2012 год территориальным филиалам устанавливало по государственной услуге «Проверка партий семян на посевные качества» задание по факту без установления показателей, характеризующих качество и объем государственной услуги, что нарушает пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» и влечет отсутствие обоснования выделяемых объемов финансирования для выполнения государственного задания.

Согласно государственному заданию плановый показатель «удельный вес партий семян лесных растений, проверенных на посевные качества в общем количестве зарегистрированных заявок на определение посевных качеств семян, используемых для государственных нужд» установлен в размере 90 %, что противоречит положению, определяющему, что семена должны проверяться на посевные качества в полном объеме и посев в целях воспроизводства без проверки запрещен.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671 и приказа Рослесхоза от 29 декабря 2011 года № 597 контрольные проверки выполнения ФБУ «Рослесозащита» и его филиалами государственного задания Рослесхозом не проводились.

Цель 2. Анализ эффективности организации лесовосстановления и использования средств федерального бюджета и средств других источников, направленных на организацию лесовосстановления

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы в области лесовосстановления, являются Лесной кодекс, Правила лесовосстановления, утвержденные приказом МПР России от 16 июля 2007 года № 185, Основные положения по лесовосстановлению и лесоразведению в лесном фонде Российской Федерации, утвержденные приказом Рослесхоза от 27 декабря 1993 года № 344, приказ Минсельхоза России от 8 февраля 2010 года № 32 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки».

По данным государственного лесного реестра, на 1 января 2010 года общая площадь земель Российской Федерации, занятая лесами, составляет 1183,3 млн. га, в том числе площадь земель лесного фонда - 1144,1 млн. гектаров.

Основными лесобразующими породами лесного фонда на территории Российской Федерации являются: лиственница, сосна, ель, кедр, дуб, береза, осина. Они занимают около 90 % земель, покрытых лесной растительностью, в том числе: лесобразующие породы хвойной группы - 68,4 %, твердолиственной - 2,4 %, мягколиственной - 19,4 процента.

Динамика площадей основных лесобразующих пород земель лесного фонда представлена в таблице:

Основные лесобразующие породы	Год учета (тыс. га)							
	1998 г.	2003 г.	2005 г.	2008 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	% к 2003 г.
Хвойные								
сосна	116740,0	117473,0	117295,0	116656,1	120227,1	120065,4	120182,0	102
ель	77658,0	77198,4	76417,7	74363,9	77660,7	77793,2	77855,8	101
лиственница	265718,0	264287,0	264269,9	275201,8	275785,9	275842,4	275314,8	104
кедр сибирский	41033,2	40852,0	41171,6	38792,8	38867,3	38872,8	38845,4	95
Мягколиственные								
береза	94170,5	97950,0	99683,7	104010,4	115723,5	115967,6	117466,6	120
осина	20035,0	20573,4	20802,0	21379,2	23739,5	23794,9	24031,1	117

Из представленных данных видно, что площади, занятые насаждениями основных лесобразующих пород, остаются достаточно стабильными на протяжении последних 10 лет. Однако их накопление происходит в основном на удаленных и труднодоступных участках леса.

В то же время происходит увеличение площади мягколиственных пород, что объясняется закономерным ходом смены хвойных пород на лиственные на обширных вырубках и гарях, а также низким спросом на древесину этих пород.

Необходимо отметить, что 97 % площадей гарей, вырубок, пустырей и прогалин находятся в труднодоступных регионах Сибири и Дальнего Востока. Разработка горельников, создание на гарях, вырубках, пустырях и прогалинах в указанных регионах лесных культур, осуществление мер по содействию естественному возобновлению экономически нецелесообразно. В связи с этим указанные лесные участки оставляют под естественное зарастание, что приводит к смене породного состава.

Так, в ходе проверки, проведенной в Архангельской области, отмечается следующее.

Основной лесообразующей породой Архангельской области является ель (50 % от общей площади лесов). Площадь лесов с преобладанием этой породы на 1 января 2013 года составляла 10791,9 тыс. га и снизилась за счет вырубок с 1998 года на 460,1 тыс. га, или на 4 %. Аналогично на 70 тыс. га уменьшились площади лесов с преобладанием сосны.

В то же время происходит увеличение площадей, занятых мягколиственными породами. Так, площадь березы за последние 10 лет возросла на 45 % и составила 4796,3 тыс. гектаров.

По данным учета лесного фонда за 1956 год, мягколиственными насаждениями было занято 8 % покрытой лесом площади. Замена хвойных насаждений лиственными породами происходила с интенсивностью 0,3-0,4 %, и к настоящему времени удельный вес мягколиственных пород на землях лесного фонда достиг 23 %, что в 3 раза больше показателя 60-летней давности. Таким образом, без мер по воспроизводству лесов (в первую очередь без искусственного лесовосстановления) указанная тенденция сохранится.

Учитывая, что возобновление пород идет преимущественно лиственными породами, это в значительной степени снижает лесосырьевой потенциал лесов.

Таким образом, сырьевая проблема обусловлена более чем 60-летней экстенсивной эксплуатацией лесов, направленной на изъятие запасов хвойной древесины, без должного внимания к восстановлению лесов. В настоящее время на 23 % площадей лесного фонда Архангельской области эксплуатируемые запасы лесных насаждений исчерпаны, на 54 % - уровень их концентрации низкий. Увеличивается доля лиственных насаждений и тонкомерной древесины, ухудшается санитарное и лесопатологическое состояние лесов. Для восстановления лесного потенциала Архангельской области необходимы интенсивные лесовосстановительные мероприятия.

В настоящее время региональные программы «Развитие лесного хозяйства», включающие мероприятия, обеспечивающие комплексное решение задач по развитию лесного хозяйства, действуют в 49 субъектах Российской Федерации.

Общий объем финансирования указанных программ составляет 19,4 млрд. рублей, в том числе: федеральный бюджет - 7,5 млрд. рублей, или 39 %; бюд-

жеты субъектов Российской Федерации - 5,9 млрд. рублей, или 30,4 %; внебюджетные источники - 5,9 млрд. рублей, или 30,4 процента.

Как установлено в ходе проверки, показатели реализации региональных программ ниже плановых, особенно в части воспроизводства лесов.

Так, больше половины показателей, предусмотренных на 2012 год долгосрочной целевой программой Архангельской области «Развитие лесного комплекса Архангельской области на 2012-2020 годы», не выполнены. Плановые показатели 2012 года по объему рубок лесных насаждений не выполнены почти на 10 %, создания лесных дорог - на 50 %, а по воспроизводству лесов неисполнение составило около 40 процентов.

Земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью, представленные вырубками, погибшими лесными насаждениями, гарями, прогалинами и пустырями, составляют фонд лесовосстановления.

Учет земель, требующих лесовосстановления, производится по данным государственного лесного реестра (далее - ГЛР), материалам лесоустройства, материалам специальных обследований и при отводе лесосек.

Данные о фонде лесовосстановления Российской Федерации в проверяемый период представлены в таблице:

(на начало года, тыс. га)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Фонд лесовосстановления	29766,3	30199,7	30779,5	31525,9
гари	21683,0	22041,2	22519,3	23001,4
погибшие древостои	1273,6	1291,1	1264,0	1308,7
вырубки	3979,3	4082,7	4264,1	4456,1
прогалины, пустыри	2830,4	2784,7	2732,1	2759,7

По состоянию на 1 января 2013 года фонд лесовосстановления составлял 31525,9 тыс. га. Фонд лесовосстановления в проверяемый период постоянно увеличивался.

Лесовосстановление осуществляется путем естественного (преобладающий в России), искусственного или комбинированного восстановления лесов.

На основании статьи 19 Лесного кодекса мероприятия по воспроизводству лесов осуществляются за счет средств субвенций путем размещения заказов в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Все лесовосстановительные работы на лесных участках, переданных в аренду, планируют и проводят арендаторы в соответствии с проектами освоения лесов и за счет собственных средств.

Планируемые и фактические объемы работ по лесовосстановлению, в том числе за счет средств арендаторов, в целом по Российской Федерации представлены в таблице:

(тыс.га)

2010 г.			2011 г.			2012 г.		
по лесному плану	факт	%	по лесному плану	факт	%	по лесному плану	факт	%
860,6	813,0	94,4	886,4	856,6	96,6	1006,0	839,5	83,4

В течение всего проверяемого периода плановые показатели по объему лесовосстановления, предусмотренные лесными планами, не выполнялись. В 2010 году они выполнены на 94,4 %, в 2011 году - на 96,6 %, а в 2012 году - на 83,4 процента.

Согласно Основным положениям по лесовосстановлению и лесоразведению в лесном фонде Российской Федерации, утвержденным приказом Рослесхоза от 27 декабря 1993 года № 344, состояние и эффективность лесовосстановления характеризует коэффициент лесовосстановления, равный отношению площади лесовосстановления к общей площади сплошных вырубок.

Основными задачами лесного хозяйства в области воспроизводства лесов являются своевременное восстановление лесов хозяйственно-ценными лесными породами на вырубках, гарях, погибших насаждений, сокращение не покрытых лесной растительностью земель лесного фонда. Так, одной из основных задач государственной программы «Развитие лесного хозяйства на 2013-2020 годы» является обеспечение баланса выбытия и восстановления.

Однако данный принцип не соблюдается, площади лесовосстановления на землях лесного фонда значительно ниже площадей сплошных рубок на землях лесного фонда. В 2010 году площадь сплошных рубок составляла 923,1 тыс. га, или на 12 % больше площади лесовосстановления, в 2011 году - 1017,4 тыс. га, или на 16 % больше, и в 2012 году - 1012,9 тыс. га, или на 21 % больше.

Сведения о вводе молодняков в категорию «Хозяйственно-ценные насаждения» и переводе лесных культур в покрытые лесом земли представлены в таблице:

	2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	всего	в т.ч. на не переданной в аренду земле	всего	в т.ч. на не переданной в аренду земле	всего	в т.ч. на не переданной в аренду земле
Переведено лесных культур в покрытые лесом земли	181,9	104,9	169,9	88,6	157,2	78,7
Введено молодняков в категорию «Хозяйственно-ценные насаждения»	1018,7	583,8	1000,1	567,4	955,0	540,3
Погибло лесных культур, не переведенных в покрытые лесом земли	65,7	44,8	27,7	19,8	34,6	18,4

(тыс. га)

Отношение количества ввода молодняков в категорию «Хозяйственно-ценные насаждения» лесных культур к общей площади сплошных рубок в проверяемый период снижалось. Так, в 2010 году этот показатель составлял 110 %, в 2011 году - 98 %, в 2012 году - 93 %, что свидетельствует о тенденции снижения качества лесовосстановительных работ в Российской Федерации.

Планируемые и фактические объемы лесовосстановления в Российской Федерации и соответствующие затраты в проверяемый период за счет субвенций из федерального бюджета представлены в таблице:

	План		Факт		% выполнения	
	тыс. руб.	тыс. га	тыс. руб.	тыс. га	по затратам	по площади
2010 г.	697567,4	234,5	570411,6	233,8	81,8	99,7
2011 г.	1159971,0	214,8	1009775,4	212,7	87,1	99,0
2012 г.	812262,2	214,8	791554,8	193,7	97,5	90,2

Анализ исполнения плановых показателей по объему лесовосстановления за счет субвенций показал, что в проверяемый период предусмотренные лесными

планами объемы не выполнялись. Наибольший процент невыполнения приходится на 2012 год, планом предусмотрено выполнение лесовосстановительных работ на площади 214,8 тыс. га, а выполнено на площади 193,7 тыс. га, или 90 %, вместе с тем объем средств, предусмотренных на выполнение данных работ, освоен полностью.

В ходе проверки установлено, что даже при выполнении запланированных объемов лесовосстановления в целом по конкретному субъекту отмечаются факты невыполнения лесничествами объемов и породного состава, предусмотренных лесохозяйственными регламентами.

Средняя стоимость работ по лесовосстановлению в 2010 году равнялась 2,4 тыс. рублей, в 2011 году - 4,7 тыс. рублей, в 2012 году - 4,1 тыс. рублей.

Объем планируемых расходов на лесовосстановление определяется как произведение объема работ, предусмотренного лесным планом субъекта на соответствующий период в соответствии с расчетно-технологическими картами на выполнение работ по воспроизводству лесов, утвержденными органом исполнительной власти в области лесных отношений субъекта.

Отсутствие единой методики определения нормативной стоимости работ в расчете на 1 га в разрезе субъектов Российской Федерации, утвержденной Рослесхозом, приводит к тому, что в разных регионах стоимость работ существенно отличается. Так, стоимость работ по искусственному восстановлению в 2012 году в Архангельской области составляла 5,8 тыс. рублей, а в Воронежской области - почти в 3 раза выше, комбинированному лесовосстановлению - 1,1 тыс. рублей в Архангельске и в 4 раза выше в Воронеже.

Одной из причин невыполнения объемов искусственного восстановления, предусмотренных лесным планом, является дефицит семян и посадочного материала.

В ходе проверки установлено, что значительная часть субъектов испытывает постоянный дефицит семян лесных растений.

По состоянию на 1 января 2012 года в Российской Федерации дефицит семян сосны составил 20 % от потребности, ели - 14 %, желудей дуба - 48 процентов.

По семенам сосны 10-процентное отсутствие семян было в Московской, Волгоградской, Томской, Кемеровской областях и Республике Алтай, по семенам ели - в Ярославской и Челябинской областях.

По состоянию на 1 января 2013 года дефицит семян сосны составил также 20 % от потребности, ели - 28 %, кедра - 12 процентов.

Так, в Архангельской области в проверяемый период в связи с дефицитом семян сосны было посеяно семян значительно меньше годовой потребности: в 2010 году - 22 % от годовой потребности, в 2011 году - всего 14 процентов.

Доля заготавливаемых семян лесных пород с ценными наследственными свойствами в Российской Федерации крайне низка, в 2012 году она составляла всего 3 % от общего объема заготовленных семян. В европейских странах этот показатель составляет в среднем 25 %, а в странах Скандинавии - до 90 процентов.

Важной проблемой является обеспечение лесовосстановления качественным посадочным материалом. С 2009 года происходит переход к рыночным прин-

ципам финансирования выращивания посадочного материала. Вместе с тем отказ от прямого сметного финансирования вместе с неблагоприятными погодными условиями 2010 года привел к серьезному падению производства посадочного материала. В 2010 году его наличие превышало потребность на 16 %, а в 2011 и 2012 годах дефицит посадочного материала составлял 7 % от потребности (46 млн. штук) и 2 % (10 млн. штук), соответственно.

Кроме того, причинами неэффективного лесовосстановления в субъектах являются низкий уровень приживаемости лесных культур, а также высокий процент гибели лесных культур до перевода в покрытые лесной растительностью земли.

Из заложенных за десятилетний период лесных культур на площади 13448 га списано 3775 га, или 28 %. В отдельные годы объем списанных культур достигал 40 % и более (2006 и 2007 годы), а в 2009 и 2010 годах - более 50 %. Причинами списания лесных культур в 2010 году являлись лесные пожары и отсутствие агротехнических и лесоводственных уходов.

На 1 января 2010 года в Архангельской области насчитывалось 22 постоянных питомника на площади 296 га, выращен 21 млн. штук сеянцев хвойных пород. В 2011 году в лесных питомниках посев произведен на площади всего 6,1 га. При минимальной потребности 16 млн. штук выращено стандартных сеянцев 7,7 млн. штук, что в 2 раза меньше потребности.

В ходе проверки установлено, что не выполняются плановые показатели по уходу за лесными культурами, по подготовке почвы под лесные культуры, по расчистке лесных участков после пожаров. Так, в Воронежской области ввиду отсутствия целевого финансирования в течение трех лет не осваиваются плановые показатели по расчистке горельников.

До настоящего времени Рослесхозом не создан механизм оперативного финансирования восстановления лесов, погибших в результате стихийных бедствий.

Финансирование органов исполнительной власти, исполняющих полномочия в области лесных отношений, осуществляется за счет средств федерального бюджета по Рз 11 «Межбюджетные трансферты», ПР 03 «Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», ЦСР 2920100 «Реализация отдельных полномочий в области лесных отношений», ВР 009 «Фонд компенсаций», КОСГУ 251 «Перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации».

Объем работ и планируемые расходы на лесовосстановление отражаются в расчетах расходов на обеспечение охраны, защиты и воспроизводства лесов в соответствии с объемами, предусмотренными лесными планами субъектов Российской Федерации.

Объемы финансирования субвенций за проверяемый период и средств, направленных на лесовосстановление, представлены в таблице:

(тыс. руб.)

2010 г.		2011 г.		2012 г.	
всего	в т.ч. на лесовосстановление	всего	в т.ч. на лесовосстановление	всего	в т.ч. на лесовосстановление
14995696,9	570411,6	21244380,6	1009775,4	19904696,0	791554,8

Из представленных данных следует, что удельный вес денежных средств, направленных на лесовосстановительные работы, в общем объеме субвенций крайне незначителен. Так, в 2010 году он составил 3,8 %, в 2011 году - 4,7 %, в 2012 году - 4 %, тогда как на содержание аппарата органов управления и подведомственных учреждений расходуется до 70 % субвенций.

В разных субъектах средства субвенций, направляемые на финансирование мероприятий по лесовосстановлению, существенно отличаются.

Так, в Воронежской области в 2010 году направлено на лесовосстановление 1,5 % от полученных средств, в 2011 году - 3,4 %, в 2012 году - 14,5 %; в Архангельской области в 2010 году - 1 %, в 2011 году - 1,7 % и в 2012 году - 3,5 %; в Ленинградской области - 10,6 %, 32,8 % и 3,5 %, соответственно.

Согласно решениям заседаний комиссий Рослесхоза в проверяемый период по бюджетным проектам расходов федерального бюджета на очередной финансовый год установлено, что использование субвенций осуществляется в соответствии с Правилами расходования и учета средств, представляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 837, статьей 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Согласно требованиям статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Учитывая, что Правила расходования и учета субвенций и Методика распределения между субъектами Российской Федерации не отражают иной порядок финансирования расходов, связанных с содержанием имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, финансирование этих расходов следует предусматривать в соответствии с требованиями указанной статьи Гражданского кодекса Российской Федерации, то есть из бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Так, в ходе контрольного мероприятия установлено, что органами государственной власти Архангельской области при реализации законов «Об областном бюджете» на 2010, 2011 и 2012 годы нарушено требование статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации в части финансирования за счет субвенций из федерального бюджета расходов, подлежащих оплате за счет средств областного бюджета, связанных с содержанием имущества (коммунальные услуги, содержание, ремонт), в объеме 31482,3 тыс. рублей, или 2,3 % от объема субвенций, выделенных на реализацию полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Следует отметить, что Рослесхозом при расчете субвенций, выделяемых на исполнение полномочий на соответствующий период, необоснованно не учитывается действующий уровень инфляции, что приводит к уменьшению объемов субвенции. Так, увеличение размера субвенций на 2013 год по сравнению с 2012 годом составило 3 % при запланированном в проекте федерального закона

«О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» уровне инфляции 5,5 % (декабрь 2013 года к декабрю 2012 года).

Отвлечение средств субвенций на цели, не связанные с выполнением мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, а также недофинансирование субъектов на исполнение полномочий приводят к неэффективному исполнению полномочий органами исполнительной власти субъектов, в том числе в части лесовосстановления.

В соответствии со статьей 62 Лесного кодекса лесной фонд, используемый для целей заготовки древесины на условиях долгосрочной аренды, должен быть восстановлен арендаторами лесных участков. Согласно указанной статье при заготовке древесины в условиях долгосрочной аренды за арендаторами закреплено выполнение лесовосстановительных работ на арендованных участках, пройденных рубкой.

Невыполнение лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части их воспроизводства является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков.

Контроль за эффективностью мер по воспроизводству лесов, а также механизм определения обязательств арендатора по лесовосстановлению и критерии оценки эффективности проведения арендаторами этих работ в субъектах недостаточно эффективны. Качество претензионной работы с арендаторами крайне низко и может свидетельствовать о наличии коррупционных признаков.

Так, в Архангельской области арендаторами лесных участков в проверяемый период не выполнены установленные планы по лесовосстановлению на 6516,1 га (в 2010 году - на 7 %, в 2011 году - на 2 % и в 2012 году - на 7 %). При этом иски за невыполнение объемов лесовосстановления в суды не направлялись и договоры с арендаторами, не исполнявшими свои обязательства, не расторгнуты, что свидетельствует о недостаточности контроля за использованием лесного фонда на территории Архангельской области при предоставлении его в аренду.

В настоящее время отсутствует система федерального мониторинга воспроизводства лесов, дающая объективную информацию об эффективности работ по лесовосстановлению и уходу за лесом в разрезе каждого субъекта и каждого арендатора.

Цель 3. Проверка целевого и эффективного использования средств субсидий, выделенных из федерального бюджета на строительство селекционно-семеноводческих центров в субъектах Российской Федерации

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 года № 375 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета, главным распорядителем в отношении которых является Федеральное агентство лесного хозяйства, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, и (или) на предоставление со-

ответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов» в 2011 году шести субъектам Российской Федерации распределены субсидии из федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации - лесных селекционно-семеноводческих центров - на общую сумму 1780,5 млн. рублей, в том числе: Республике Татарстан - 248,8 млн. рублей, Алтайскому краю - 379,2 млн. рублей, Архангельской области - 292,6 млн. рублей, Воронежской области - 337,5 млн. рублей, Костромской области - 274,3 млн. рублей, Ленинградской области - 248,0 млн. рублей.

В ходе проверки установлены факты необоснованного выделения Рослесхозом субъектам Российской Федерации субсидий из федерального бюджета на строительство селекционно-семеноводческих центров. Объем выделенных средств не соответствует заключениям уполномоченного органа государственной экспертизы о достоверности сметной стоимости объектов капитального строительства.

Сметная стоимость строительства в соответствии с заключениями госэкспертизы и объем фактически выделенных средств в разрезе субъектов представлены в таблице:

Субъекты	Сметная стоимость строительства в соответствии с заключениями госэкспертизы	Объем фактически выделенных средств		Отклонение
		всего	в т.ч. федеральный бюджет	
Воронежская область	310963,55	355299,8	337534,8	44336,25
Костромская область	325685,17	288747,4	274310,0	-36937,77
Архангельская область	367456,35	324885,7	292630,0	-42570,65
Ленинградская область	309238,95	309239,0	248000,0	-
Республика Татарстан	311007,50	311011,1	248806,0	3,60
Алтайский край	379166,05	399122,1	379166,0	19956,05
Всего			1780446,8	

Из представленных данных видно, что объем финансирования строительства ЛССЦ соответствует сметной стоимости строительства согласно заключениям госэкспертизы только в Ленинградской области. В Воронежской области, Республике Татарстан и Алтайском крае финансирование строительства ЛССЦ превышает сметную стоимость строительства согласно заключениям госэкспертизы, а в Костромской и Архангельской областях оно занижено почти на 12 процентов.

1). В ходе проверки установлено, что Рослесхозом необоснованно выделены инвестиции Воронежской и Архангельской области в сумме 334,7 млн. рублей в нарушение требований подпункта «б» пункта 3 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета, главным распорядителем в отношении которых является Рослесхоз, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 года № 375, без положительного заключения о достоверности сметной стоимости объектов капитального строительства уполномоченным органом на вышеуказанную сумму:

- так, в соответствии с положительным заключением государственной экспертизы ГАУ ВО «Центр госэкспертизы по Воронежской области» от 14 декабря 2009 года № 36-1-5-0357-09 сметная стоимость составляет 310,9 млн. рублей. Однако согласно соглашению о предоставлении в 2011 году субсидии из федерального бюджета бюджету Воронежской области на софинансирование объекта капитального строительства государственной собственности субъекта Российской Федерации (далее - Соглашение) между Рослесхозом и правительством Воронежской области от 23 июня 2011 года сметная стоимость строительства ЛССЦ в текущих ценах составляет 355,3 млн. рублей. Обоснование увеличения сметной стоимости строительства ЛССЦ Воронежской области с 310,9 млн. рублей до 355,3 млн. рублей отсутствует;

- в Архангельской области без положительного заключения о достоверности сметной стоимости объекта капитального строительства на сумму 292,6 млн. рублей при общей стоимости строительства селекционно-семеноводческого центра в размере 324,9 млн. рублей.

2). В ходе проверки было установлено несоблюдение требований соглашений между Рослесхозом и субъектами Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета на строительство селекционно-семеноводческих центров.

Так, правительствами Воронежской и Архангельской областей не исполнены гарантии, подписанные руководителями высших исполнительных органов власти: обязательства субъектов Российской Федерации по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых региональными программами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленных приложением № 4 к соглашениям, в части:

- срока выполнения работ, технической готовности и ввода объектов в эксплуатацию (во всех шести субъектах Российской Федерации);

- объема финансирования объекта за счет субсидии из бюджета Архангельской области. Удельный вес софинансирования за счет средств бюджета области был снижен с 9,93 % до 8,76 %; условие софинансирования строительства ЛССЦ не выполнено на сумму 3,8 млн. рублей.

С учетом того, что Воронежской и Архангельской областями не достигнуты значения показателей результативности предоставления субсидий, предусмотренных соглашениями, Рослесхозом в проверяемом периоде не выполнены требования пункта 4.1 соглашений по сокращению объема субсидии в порядке и объемах, предусмотренных правилами предоставления субсидий (пропорционально недостигнутым показателям результативности предоставления субсидий, но не более чем на 10 процентов).

Кроме того, установлено, что в нарушение требований пункта 3.1.9 Соглашения правительство Воронежской области в 2011 году не выполнило обязанности по обеспечению страхования строительно-монтажных рисков, граждан-

ской ответственности за причинение вреда третьим лицам при заключении договоров на выполнение работ (оказание услуг) на объекте капитального строительства. Однако сводным сметным расчетом стоимости строительства средства на покрытие затрат строительных организаций по добровольному страхованию работников и имущества, в том числе строительных рисков, предусмотрены в размере 4,5 млн. рублей.

В ходе проверки полноты и степени фактического выполнения работ по капитальному строительству ЛССЦ в субъектах Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных контрактов были установлены факты нарушений и недостатков в ходе использования государственных средств, которые содержат признаки состава преступления, влекущие за собой уголовную ответственность и ущерб государству.

Выборочной проверкой исполнения условий госконтрактов и договоров на строительство ЛССЦ, в том числе обоснованности стоимости произведенных работ, установлены факты необоснованного завышения объемов выполненных работ, стоимости материалов, используемых при производстве строительно-монтажных работ, и оборудования, что приводило к необоснованному увеличению сметной стоимости строительства ЛССЦ, неправомерному расходу бюджетных средств и ущербу, причиненному федеральному бюджету, в сумме 22,1 млн. рублей, в том числе: 11,4 млн. рублей - в Архангельской области и 10,7 млн. рублей - в Воронежской области.

Также установлено, что финансирование строительства ЛССЦ в Архангельской области на сумму 131,2 млн. рублей подрядной организации ООО ПСП «Стройинвест» осуществлялось при отсутствии разрешения на строительство объекта капитального строительства в нарушение требований статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации, утвержденного Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ. Разрешение на строительство № RU 29524316-12 объекта ЛССЦ выдано главой администрации муниципального образования «Шангальское» 1 февраля 2012 года, позже даты заключения гражданско-правового договора бюджетного учреждения № 2011.67363 от 19 декабря 2011 года (далее - ГПД БУ № 2).

При проверке строительства ЛССЦ Архангельской области были установлены факты отсутствия контроля со стороны уполномоченных должностных лиц за осуществлением производства и приемки выполненных работ.

При проведении работ по строительству ЛССЦ Архангельской области подрядной организацией (ООО ПСП «Стройинвест») в нарушение требований пункта 1 статьи 743 Гражданского кодекса Российской Федерации осуществлялись строительство и связанные с ним работы не в соответствии с технической документацией (по проекту, прошедшему государственную экспертизу), определяющей объем, содержание работ и другие предъявляемые к ним требования, что существенно влияет на безопасность возводимого объекта капитального строительства и может привести к обрушению зданий ЛССЦ Архангельской области и возможным человеческим жертвам.

Так, в период строительства в 2011-2012 годах указанной подрядной организацией производилось изменение конструктивных особенностей объекта капитального строительства, объема и качества использованных материалов без соответствующего положительного заключения повторной государственной экспертизы объекта капитального строительства (ЛССЦ Архангельской области).

Также при проверке строительства ЛССЦ Архангельской области установлены факты, свидетельствующие о формальной приемке объекта должностными лицами при наличии существенных конструктивных недостатков и невыполненных объемах работ по возведению объекта.

Так, в ходе проверки было установлено, что заключение о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм, правил), иных нормативных документов и проектной документации от 7 марта 2013 года № 02/13В, утвержденное распоряжением инспекции государственного строительного надзора Архангельской области от 7 марта 2013 года № 175/1-р, не подписано уполномоченными лицами, что нарушает требования пункта 30 приказа Ростехнадзора от 26 декабря 2006 года № 1129 «Об утверждении и введении в действие Порядка проведения проверок при осуществлении государственного строительного надзора и выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной документации».

Также при проверке представлено разрешение на ввод объекта (ЛССЦ в Архангельской области) в эксплуатацию от 11 марта 2013 года № RU 29524316-1, утвержденное главой администрации муниципального образования «Шангальское» С.И. Другановым, выданное при наличии существенных конструктивных недостатков и невыполненных объемах работ по возведению объекта.

В ходе контрольного мероприятия было установлено, что госзаказчики, осуществлявшие финансирование строительства объектов ЛССЦ в субъектах Российской Федерации (управление лесного хозяйства Воронежской области, ГУКС Архангельской области), не соблюдали условия госконтрактов и договоров и не предъявляли исковых требований по взысканию штрафных санкций, пеней в судебном порядке в отношении подрядных организаций, не выполнивших обязанности по срокам строительства ЛССЦ.

Так, управление лесного хозяйства Воронежской области не предъявляло через единую дирекцию капитального строительства правительства Воронежской области в соответствии с абзацем 13 пункта 2.1 договора № б/н от 1 марта 2011 года исковые требования по взысканию штрафных санкций на сумму 4,5 млн. рублей с подрядной организации (ООО «Стройинжиниринг») за нарушение сроков завершения строительства ЛССЦ.

При строительстве ЛССЦ Архангельской области генеральным подрядчиком ООО ПСП «Стройинвест» не были исполнены обязательства по завершению строительства объекта по ГПД БУ № 2 в установленные сроки, в результа-

те чего срок выполнения работ на объекте капитального строительства (1 июля 2012 года), предусмотренный пунктом 3.1 ГПД БУ № 2, не соблюден.

По состоянию на момент проверки (11 марта 2013 года) ООО ПСП «Стройинвест» допущена просрочка исполнения договора (283 дня), в результате чего расчетная сумма неустойки по условиям договора составила 452,1 млн. рублей.

ГУКС Архангельской области в проверяемом периоде исковые требования в Арбитражный суд Архангельской области о взыскании неустойки с ООО ПСП «Стройинвест» на сумму 452,1 млн. рублей не направляло.

В ходе проверки бухгалтерского учета и отчетности, а также расчетов при выполнении работ по капитальному строительству ЛССЦ в субъектах Российской Федерации установлены факты нарушения правил ведения бухгалтерского учета и отчетности у госзаказчиков на общую сумму 106,1 млн. рублей.

В ходе проверки было установлено, что в нарушение требований пункта 2.1 Положения по бухгалтерскому учету долгосрочных инвестиций, утвержденного письмом Минфина России от 30 декабря 1993 года № 160, бухгалтерский учет долгосрочных инвестиций по отдельным объектам (зданиям, сооружениям и др.) у заказчиков-застройщиков строительства ЛССЦ (управление лесного хозяйства Воронежской области, ГУКС Архангельской области) не велся.

Кроме того, в нарушение требований пункта 5 статьи 8 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и пункта 11 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н, инвентарная стоимость вводимых в действие объектов основных средств (здания ЛССЦ Воронежской области) в бухгалтерском учете управления лесного хозяйства Воронежской области не сформирована, и записи в журналы операций не осуществлены.

В ходе проверки установлен факт хищения 31,6 тыс. т плодородного грунта, срезанного в ходе проведения работ по строительству ЛССЦ в соответствии с Проектом организации строительства, общей стоимостью 12,6 млн. рублей (расчетно по средней стоимости 0,4 тыс. рублей в 2012 году за 1 тонну).

Последующее использование срезанного грунта закреплено за управлением лесного хозяйства Воронежской области.

Однако в нарушение требований пункта 5 статьи 8 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и абзаца 2 пункта 4.12 МДС 81-35.2004, утвержденной постановлением Госстроя России от 5 марта 2004 года № 15/1, в бухгалтерском учете управления указанные материальные запасы не числятся.

Кроме того, в нарушение требований пункта 1 статьи 9 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» затраты на приобретение технологического оборудования при строительстве ЛССЦ в Архангельской области стоимостью 93,5 млн. рублей отражены в бухгалтерском учете ГУКС без первичных учетных документов.

Таким образом, заказчиками-застройщиками, осуществлявшими финансирование строительства объектов капитального строительства за счет средств федерального бюджета, в проверяемом периоде не выполнялись требования, предусмотренные пунктом 3 статьи 1 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».

Цель 4. Выявление коррупционных рисков в деятельности органов государственной власти и подведомственных им государственных учреждений при реализации полномочий в части организации лесного семеноводства и обеспечения лесовосстановления

В ходе контрольного мероприятия установлены следующие факты нарушений, имеющие коррупционные признаки:

1. Факты незаконной выдачи Рослесхозом семян лесных растений из Федерального фонда управлению лесного хозяйства по Московской области и г. Москве (1140 кг семян лесных растений), что нарушает постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 1998 года № 1151 «Об утверждении положения о формировании и использовании семян лесных растений».

Приказом Рослесхоза от 1 апреля 2004 года № 1 «О порядке организации делопроизводства» определен перечень полномочий должностных лиц с правом подписи служебных документов, согласно которому правом подписи распоряжений по вопросам, отнесенным к сфере деятельности и внутренней организации работы Рослесхоза, наделен руководитель Агентства. В ходе проверки установлены факты выделения семян из Федерального фонда на основании решений неуполномоченных лиц.

2. Факты бездействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполняющих полномочия в области лесных отношений, при невыполнении условий договоров аренды, в частности, иски к арендаторам за невыполнение объемов лесовосстановления в суды не направляются.

3. При строительстве ЛССЦ в Архангельской области со стороны ГУКС для ООО «СеверЭнерго» было создано преимущественное положение на строительной площадке ЛССЦ Архангельской области до момента проведения аукциона по строительству объекта капитального строительства, что указывает на коррупционные риски государственного учреждения.

Работы по строительству ЛССЦ в Архангельской области, а также допуск на строительную площадку подрядчика ООО «СеверЭнерго» осуществлялись ГУКС при отсутствии правовых оснований - разрешения на строительство и заключенного договора между ГУКС и ООО «СеверЭнерго».

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

1. По результатам ознакомления правительства Воронежской области с актом «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных на организацию лесного семеноводства и лесовосстановление на террито-

рии Воронежской области» письмом от 15 февраля 2013 года № 17-12-11/И-492 на 11 л. и приложением к нему на 32 л. и письмом от 29 марта 2013 года № 17-12-11/И-1196 с приложением на 60 л. поступили замечания заместителя председателя правительства Воронежской области - руководителя департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области М.И. Увайдова.

На замечания к акту по результатам контрольного мероприятия аудитором Счетной палаты Российской Федерации М.В. Одинцовым утверждены заключения от 28 мая 2013 года на 12 л. и от 28 мая 2013 года на 3 листах.

2. По результатам ознакомления управления лесного хозяйства Воронежской области с актом «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных на организацию лесного семеноводства и лесовосстановление на территории Воронежской области» письмом от 14 февраля 2013 года № 64-01-15/217 на 11 л. и приложением к нему на 32 л. поступили замечания руководителя управления лесного хозяйства Воронежской области Г.И. Федюнина.

На замечания к акту по результатам контрольного мероприятия аудитором Счетной палаты Российской Федерации М.В. Одинцовым утверждено заключение от 28 мая 2013 года на 12 листах.

Выводы

1. Эффективный финансовый механизм, направленный на своевременное и качественное воспроизводство лесов в Российской Федерации, отсутствует.

2. Одной из основных задач воспроизводства лесов является обеспечение баланса выбытия и восстановления, однако данный принцип в проверяемом периоде не соблюдался.

2.1. Площадь земель лесного фонда, нуждающихся в лесовосстановлении, в проверяемый период постоянно увеличивалась. По состоянию на 1 января 2010 года она составляла 29766,3 тыс. га, по состоянию на 1 января 2013 года - 31525,9 тыс. га, или на 5,6 % больше.

В проверяемый период плановые показатели, предусмотренные лесными планами субъектов Российской Федерации, по объему лесовосстановления не выполнялись. В 2010 году они выполнены на площади 813,0 тыс. га, или 94 % от плана, в 2011 году - на площади 853,3 тыс. га, или 97 % от плана, а в 2012 году - на площади 838,2 тыс. га, или 83 процента.

Лесным законодательством Российской Федерации не предусмотрено проведение мониторинга воспроизводства лесов, и в настоящее время отсутствует система федерального мониторинга воспроизводства лесов, дающая объективную информацию об эффективности работ по лесовосстановлению и уходу за лесом в разрезе каждого субъекта и каждого арендатора.

2.2. Региональные программы в области лесного хозяйства, включающие мероприятия, обеспечивающие комплексное решение задач по развитию лесного хозяйства, недостаточно эффективны.

Показатели реализации региональных программ ниже плановых, особенно в части воспроизводства лесов.

2.3. Площади лесовосстановления на землях лесного фонда значительно ниже площадей сплошных рубок на землях лесного фонда. В 2010 году площадь сплошных рубок составляла 923,1 га, или на 12 % больше площади лесовосстановления, в 2011 году - 1017,4 тыс. га, или на 16 % больше, и в 2012 году - 1012,9 тыс. га, или на 21 % больше.

2.4. В результате неэффективного проведения лесовосстановительных мероприятий в настоящее время происходит замена хвойных насаждений мягколиственными породами, что в значительной степени снижает лесосырьевой потенциал лесов.

Без активных мер по воспроизводству лесов (в первую очередь без искусственного лесовосстановления) указанная тенденция сохранится.

2.5. Кроме того, причинами неэффективного использования средств, направленных на лесовосстановление, в субъектах являются низкий уровень приживаемости лесных культур, а также высокий процент списания лесных культур до перевода в покрытые лесной растительностью земли, невыполнение плановых показателей по уходу за лесными культурами, по подготовке почвы под лесные культуры, по расчистке лесных участков после пожаров.

2.6. Контроль за эффективностью мер по воспроизводству лесов, а также механизм определения обязательств арендатора по лесовосстановлению и критерии оценки эффективности проведения арендаторами этих работ в субъектах недостаточно эффективны. Качество претензионной работы с арендаторами крайне низко, что может содержать коррупционные риски.

3. Лесное семеноводство является необходимой составляющей для обеспечения мероприятий по воспроизводству лесов.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочия по воспроизводству лесов на землях лесного фонда переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации (за исключением лесного семеноводства) и не предусматривают финансирование расходов на данные цели за счет субвенций, выделяемых из федерального бюджета на осуществление полномочий в области лесных отношений.

Однако в нарушение требований статей 85 и 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2010-2012 годах при расходовании средств субвенций из федерального бюджета ежегодно свыше 20 субъектов Российской Федерации необоснованно осуществляли расходы на семеноводство на общую сумму 229913,7 тыс. рублей, в том числе: в 2010 году - 33439,2 тыс. рублей, в 2011 году - 110331,3 тыс. рублей, в 2012 году - 86143,2 тыс. рублей.

Следует отметить, что в результате запрета на организацию лесного семеноводства в проверяемом периоде в отдельных субъектах Российской Федерации утрачен контроль за заготовкой лесных семян. Это привело к дефициту лесосеменного материала и неосвоению предусмотренных объемов лесовосстановления.

4. Состояние дел в сфере выращивания посадочного материала неудовлетворительное.

Большинство из имевшихся питомников с современными технологиями выращивания посадочного материала утрачены в 2007-2010 годах и восстановлению не подлежат.

По данным за 2012 год общая площадь питомников России по сравнению с данными на 1 января 2006 года сократилась на 8895,5 га, или на 42 %. Производящая площадь составляет только 49 % от общей площади питомников России при рекомендуемой ОСТАми не менее 60 процентов.

5. В 2011-2012 годах за счет средств субсидий в объеме 1780,4 млн. рублей в 6 субъектах Российской Федерации осуществлено строительство объектов субъекта - лесных селекционно-семеноводческих центров, основными видами деятельности которых являются семеноводство (заготовка, обработка и хранение семян) и выращивание посадочного материала.

В результате отсутствия стратегии создания единой системы, предусматривающей порядок деятельности ЛССЦ, созданные в субъектах учреждения не имеют единой организационно-правовой формы.

У субъектов Российской Федерации отсутствуют законодательно установленные полномочия финансирования текущей деятельности ЛССЦ, так как статья 83 Лесного кодекса устанавливает субъектам запрет на ведение лесного семеноводства, а согласно положениям статьи 39.1 Лесного кодекса выращивание посадочного материала является предпринимательской деятельностью.

Следствием необоснованного принятия решения, противоречащего нормам лесного законодательства о создании на региональном уровне лесных селекционно-семеноводческих центров, стало отсутствие правового основания финансирования деятельности данных объектов, что дает предпосылки к утрате государственного контроля деятельности центров и их репрофилирования на цели, не обеспечивающие воспроизводство лесов семенами с улучшенными наследственными свойствами.

До введения в действие в 2006 году Лесного кодекса Российской Федерации работы в сфере лесного семеноводства выполняли спецлесхозы, лесные семеноводческие производственные станции и селекционные центры. Все они (за редкими исключениями) после передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации были реорганизованы (ликвидированы) без передачи их функций в сфере лесного семеноводства вновь образованным структурам. В результате на сегодняшний день утрачена как материально-техническая, так и кадровая основа для развития лесного семеноводства.

6. В ходе проверки установлено, что деятельность в сфере лесного семеноводства не обеспечена необходимой нормативно-правовой базой.

6.1. Долгосрочная программа развития лесного семеноводства в Российской Федерации, утверждение и реализация которой предусмотрены Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2020 года, утвержденной

приказами Минсельхоза России и Минпромторга России от 31 октября 2008 года № 482 и 248, не разработана.

6.2. Указания по лесному семеноводству в Российской Федерации от 11 января 2000 года, на основании которых Рослесхоз организует и обеспечивает лесное семеноводство, не являются нормативным правовым актом, так как приняты без соблюдения процессуальных правил издания, не имеют обязательных реквизитов и не зарегистрированы в Минюсте России.

6.3. До настоящего времени не отрегулированы или не введены в действие нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность лесного семеноводства, предусмотренные введенным в 2006 году Лесным кодексом Российской Федерации, что нарушает требования статьи 2 Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». Не разработаны подзаконные акты, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации и Федеральным законом «О семеноводстве».

Так, нормативно-правовая база, регламентирующая формирование и использование федерального фонда семян лесных растений и страховых фондов, входит в противоречие с введенной в 2007 году новой системой лесоуправления, исходя из новых полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Не введены в действие: Правила создания и выделения объектов лесного семеноводства, предусмотренные статьей 65 Лесного кодекса Российской Федерации; Порядок функционирования системы семеноводства лесных растений, предусмотренный статьей 10 Федерального закона «О семеноводстве»; Порядок заготовки, обработки, хранения и использования семян лесных растений, предусмотренный статьей 21 Федерального закона «О семеноводстве».

6.4. Правила лесного семеноводства, за нарушение которых предусмотрена ответственность статьей 8.27 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, не приняты к разработке.

7. Лесным кодексом Российской Федерации предусматривается при воспроизводстве лесов использовать улучшенные сортовые семена лесных растений.

Доля заготавливаемых семян лесных пород с ценными наследственными свойствами в Российской Федерации крайне низка, в 2012 году она составляла всего 3 % от общего объема заготовленных семян. В европейских странах этот показатель составляет в среднем 25 %, а в странах Скандинавии - до 90 процентов.

8. В ходе проверки установлены следующие факты нарушений законодательства:

- в нарушение пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 года № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» база данных ФГУ «Рослесозащита» по наличию и использованию объектов лесного семеноводства не зарегистрирована в реестре федеральных государственных информационных систем;

- в нарушение положений пунктов 1 и 2 статьи 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», предусматривающих осуществление государственного контроля только уполномоченными органами государственной власти, департаменты лесного хозяйства по федеральным округам привлекают к проверкам по вопросам воспроизводства лесов не уполномоченные к контрольно-надзорной деятельности учреждения - филиалы ФБУ «Рослесозащита»;

- в нарушение пункта 5 статьи 8 и пункта 4 статьи 9 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» ФБУ «Рослесозащита» с момента образования Федерального фонда не производило списание образовавшихся отходов (потерь) от сепарации и подсушки семян, что привело к расхождению между фактическим наличием семян и данными бухгалтерского учета на 92,5 кг, или 1,1 % от объема семян Федерального фонда. Факт расхождения (недостачи) не отражен в данных ежегодной инвентаризации, проводимой ФБУ «Рослесозащита», что свидетельствует о недостоверности данных бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности учреждения.

Нормативы естественной убыли для определения допустимой величины безвозвратных потерь от сепарации, подсушки и хранения семян лесных растений нормативными правовыми актами не установлены, в связи с чем списание потерь производится по факту наличия массы семян после сепарации и подсушки, что влечет риски необоснованных потерь федеральной собственности, которой является федеральный фонд семян лесных растений;

- в нарушение статьи 23 Федерального закона «О семеноводстве» в настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации отсутствуют страховые фонды семян (запасы семян на случай неурожая), что не обеспечивает исполнение переданных субъекту полномочий в части воспроизводства лесов.

В проверяемый период средства федерального бюджета на формирование страховых фондов не выделялись;

- утвержденные приказом Рослесхоза от 19 июля 2011 года № 308 правила использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) не могут применяться в части аренды лесных участков ввиду отсутствия установленных ставок платы;

- в нарушение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» ФБУ «Рослесозащита» при доведении филиалам государственного задания на 2012 год устанавливало по государственной услуге «проверка партий семян на посевные качества» задание по факту, без установления показателей, характеризующих качество и объем государственной услуги.

9. С 2012 года Рослесхозом утрачен контроль за объектами лесного семеноводства (лесосеменные плантации, плюсовые деревья и др.) в результате исключения функции по их обследованию из устава ФБУ «Рослесозащита».

В настоящее время Рослесхоз не имеет достоверной информации о состоянии и фактическом наличии объектов лесного семеноводства.

Значительные площади объектов лесного семеноводства находятся на арендованных участках, переданных для целей, не связанных с лесным семеноводством (лесозаготовок, рекреации, охоты). Договоры аренды таких участков не содержат обременений в части наличия таких объектов, их содержания и эксплуатации, в связи с чем существуют риски утраты ценных лесосеменных объектов, на создание которых затрачены средства федерального бюджета и временные рамки создания которых составляют 10-15 лет.

В Воронежской области площади аренды лесного фонда, на которых находятся объекты ЕГСК, составляют 1476,6 га (и 137 плюсовых деревьев), в Архангельской области - 4358,8 гектара.

10. Формирование федерального фонда семян лесных растений носит бессистемный характер, своевременно не восполняются максимально используемые породы семян. По состоянию на 22 апреля 2013 года в Федеральном фонде хранится 8408,26 кг семян, из них: сосны - 4100,26 кг, ели - 3914,0 кг, лиственницы - 394 килограмма.

Созданный в 2007 году Федеральный фонд не имеет обоснования наличия породного состава, объема и условий хранения семян (определены условно). Так, основными лесообразующими породами на территории России являются восемь пород деревьев, однако в Федеральном фонде хранятся только 3 вида основных лесообразующих пород - сосна, лиственница и ель.

В ходе проверки установлены факты незаконной выдачи семян лесных растений из Федерального фонда. Так, с 2010 по 2013 год Рослесхозом при выделении семян управлению лесного хозяйства по Московской области и г. Москве из Федерального фонда необоснованно выдано 1140 кг семян лесных растений, что нарушает требования постановления Правительства Российской Федерации от 3 октября 1998 года № 1151 «Об утверждении положения о формировании и использовании семян лесных растений».

В ходе проверки также установлены факты выделения семян из Федерального фонда на основании решений неуполномоченных лиц.

11. Статистическая или ведомственная отчетность, позволяющая оценивать наличие и использование семян лесных растений в субъектах Российской Федерации, отсутствует, что привело к бесконтрольному использованию семян лесных растений.

Так, в ходе проверки в Архангельской области установлено, что семена лесных растений, находящиеся в автономном учреждении Архангельской области «Единый лесопожарный центр», не числятся в регистрах бухгалтерского учета, что нарушает пункт 3 статьи 1 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» в части обеспечения контроля за сохранностью и использованием имущества.

12. Значительная часть субъектов испытывает постоянный дефицит семян лесных растений и посадочного материала, что не позволяет обеспечить объемы искусственного лесовосстановления, предусмотренные лесными планами.

По состоянию на 1 января 2012 года в Российской Федерации дефицит семян сосны составил 20 % от потребности, ели - 14 %, желудей дуба - 48 процентов.

По семенам сосны 100-процентное отсутствие семян было в Московской, Волгоградской, Томской, Кемеровской областях и Республике Алтай, по семенам ели - в Ярославской и Челябинской областях.

По состоянию на 1 января 2013 года дефицит семян сосны составил также 20 % от потребности, ели - 28 %, кедра - 12 процентов.

13. Органами государственной власти Архангельской области при реализации законов об областном бюджете на 2010, 2011 и 2012 годы нарушено требование статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации в части финансирования за счет субвенций из федерального бюджета расходов, подлежащих оплате за счет средств областного бюджета, связанных с содержанием имущества (коммунальные услуги, содержание, ремонт), в объеме 31482,3 тыс. рублей, или 2,3 % от объема субвенций, выделенных на реализацию полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Рослесхозом при расчете субвенций, выделяемых на исполнение полномочий на соответствующий период, не учитывается действующий уровень инфляции, что приводит к уменьшению объемов субвенции. Так, увеличение размера субвенций на 2013 год по сравнению с 2012 годом составило 3 % при запланированном в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» уровне инфляции 5,5 % (декабрь 2013 года к декабрю 2012 года).

Отвлечение средств субвенций на цели, не связанные с выполнением мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, а также недофинансирование субъектов на исполнение полномочий приводит в неэффективному исполнению полномочий органами исполнительной власти субъектов, в том числе в части лесовосстановления.

В объеме субвенций, направляемых на исполнение полномочий в области лесных отношений, затраты на лесовосстановление занимают очень незначительную часть. Так, в 2010 году они составили 3,8 %, в 2011 году - 4,7 %, в 2012 году - 4 %, тогда как на содержание аппарата органов управления и подведомственных учреждений расходуется до 70 % субвенций.

14. При выделении из федерального бюджета субсидии на строительство ЛССЦ установлены факты необоснованного выделения Рослесхозом субъектам Российской Федерации субсидий из федерального бюджета на строительство селекционно-семеноводческих центров. Объем выделенных средств не соответствует заключениям уполномоченного органа государственной экспертизы о достоверности сметной стоимости объектов капитального строительства в пяти субъектах из шести.

В Воронежской области, Республике Татарстан и Алтайском крае финансирование строительства ЛССЦ превышает сметную стоимость строительства в соответствии с заключениями госэкспертизы, а в Костромской и Архангельской областях оно занижено почти на 12 % от сметной стоимости.

Обоснование потребности создания ЛССЦ на территории Республики Татарстан, Алтайского края, Архангельской, Воронежской, Костромской и Ленинградской областей отсутствует.

15. Рослесхозом в проверяемом периоде необоснованно выделены средства федерального бюджета субъектам Российской Федерации (Воронежской и Архангельской областям) в сумме 334,7 млн. рублей в нарушение требований Правил предоставления субсидий из федерального бюджета, главным распорядителем в отношении которых является Рослесхоз, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 года № 375.

16. Рослесхозом в проверяемом периоде не выполнены требования соглашений по сокращению объема субсидии в порядке и объеме, предусмотренными правилами предоставления субсидий (пропорционально недостигнутому показателям результативности предоставления субсидий, но не более чем на 10 %) в отношении Воронежской и Архангельской областей, которые не достигли значений показателей результативности предоставления субсидий, предусмотренных соглашениями.

17. Выборочной проверкой исполнения условий госконтрактов и договоров на строительство ЛССЦ, в том числе обоснованности стоимости произведенных работ, установлены факты необоснованного завышения объемов выполненных работ, стоимости материалов, используемых при производстве строительно-монтажных работ, и оборудования, что приводило к необоснованному увеличению сметной стоимости строительства ЛССЦ, неправомерному расходу бюджетных средств и ущербу, причиненному федеральному бюджету, в сумме 22,1 млн. рублей, в том числе: 11,4 млн. рублей - в Архангельской области и 10,7 млн. рублей - в Воронежской области.

18. В нарушение требований Градостроительного кодекса Российской Федерации строительство ЛССЦ в Архангельской области и финансирование средствами федерального бюджета на сумму 131,2 млн. рублей подрядной организации ООО ПСП «Стройинвест» осуществлялись в условиях отсутствия разрешения на строительство объекта капитального строительства.

19. В условиях отсутствия должного контроля со стороны уполномоченных должностных лиц госзаказчика были установлены факты, при которых в период производства работ по строительству ЛССЦ Архангельской области подрядная организация (ООО ПСП «Стройинвест») в нарушение требований Гражданского кодекса Российской Федерации осуществляла строительство и связанные с ним работы не в соответствии с технической документацией (по проекту, прошедшему государственную экспертизу), определяющей объем, содержание

работ и другие предъявляемые к ним требования, что существенно влияет на безопасность возводимого объекта капитального строительства и может привести к обрушению зданий ЛССЦ Архангельской области и возможным человеческим жертвам.

20. В ходе проверки установлен факт формальной приемки объекта капитального строительства (ЛССЦ Архангельской области) и выдачи заключения о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм, правил), иных нормативных документов и проектной документации от 7 марта 2013 года уполномоченными должностными лицами при наличии существенных конструктивных недостатков и невыполненных объемах работ по возведению объекта за счет средств федерального бюджета.

21. Госзаказчики, осуществлявшие финансирование строительства объектов ЛССЦ в субъектах Российской Федерации, не соблюдали условия госконтрактов и договоров и не предъявляли иски о взыскании штрафных санкций, пеней в судебном порядке в отношении подрядных организаций, не выполнивших обязанности по срокам строительства ЛССЦ.

22. В ходе проверки бухгалтерского учета и отчетности, а также расчетов при выполнении работ по капитальному строительству селекционно-семеноводческих центров в субъектах Российской Федерации установлены факты нарушения правил ведения бухгалтерского учета и отчетности у госзаказчиков на общую сумму 106,1 млн. рублей.

23. При строительстве ЛССЦ в Архангельской области со стороны ГУКС Архангельской области для ООО «СеверЭнерго» было создано преимущественное положение на строительной площадке ЛССЦ Архангельской области до момента проведения аукциона по строительству объекта капитального строительства, что указывает на коррупционные риски государственного учреждения.

24. В ходе проверки было установлено несоблюдение требований соглашений между Рослесхозом и субъектами Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета на строительство селекционно-семеноводческих центров, заключающееся в изменении (увеличении) сроков строительства объектов и ввода в эксплуатацию ЛССЦ в Воронежской и Архангельской областях, необеспечении страхования строительно-монтажных рисков, гражданской ответственности за причинение вреда третьим лицам при заключении договоров на выполнение работ на объекте строительства ЛССЦ Воронежской области, невыполнении условий софинансирования Архангельской областью на 3,8 млн. рублей.

Предложения

По результатам проверки направить:

1. Представления Счетной палаты Российской Федерации:

1.1. Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донскому, в котором предложить:

- рассмотреть результаты проверки и разработать меры по устранению выявленных нарушений;

- обеспечить формирование объемов финансирования за счет субвенций в строгом соответствии с действующими нормативными правовыми актами;

- в целях повышения эффективности государственного управления лесных отношений:

- разработать и ввести в действие нормативные правовые акты, предусмотренные Лесным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О семеноводстве» и Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, регламентирующие деятельность лесного семеноводства;

- разработать систему федерального мониторинга воспроизводства лесов, дающую объективную информацию об эффективности работ по лесовосстановлению;

- в соответствии с полномочиями и в целях обеспечения государственного контроля деятельности ЛССЦ, призванных обеспечивать воспроизводство лесов семенами с улучшенными наследственными свойствами, принять меры к усилению контроля за деятельностью ЛССЦ, а также рассмотреть вопрос о передаче ЛССЦ на федеральный уровень;

- усилить контроль за формированием и использованием федерального фонда семян лесных растений;

- в целях обеспечения полномочий по лесному семеноводству подготовить предложения в Минфин России по выделению средств для формирования страховых фондов семян;

- принять меры к введению ставок платы за предоставление лесных участков в аренду для целей выращивания посадочного материала;

- усилить контроль за целевым расходом средств субвенций и субсидий, выделяемых субъектам Российской Федерации на реализацию отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

1.2. Губернатору Воронежской области А.В. Гордееву, в котором предложить:

- рассмотреть результаты проверки и разработать меры по устранению выявленных нарушений;

- принять меры по обеспечению эффективного исполнения переданных Воронежской области отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений;

- усилить контроль за целевым и эффективным расходом средств субвенций и субсидий, выделяемых из федерального бюджета;

- принять меры по контролю за деятельностью ЛССЦ в целях недопущения перепрофилирования на цели, не обеспечивающие воспроизводство лесов семенами с улучшенными наследственными свойствами;

- прекратить практику передачи в аренду лесных участков, на территории которых находятся объекты лесного семеноводства, и ввести в действующие договоры аренды обременения, связанные с их содержанием и эксплуатацией;

- принять меры по возмещению причиненного ущерба в установленном законом порядке и привлечению к ответственности должностных лиц.

1.3. Губернатору Архангельской области И.А. Орлову, в котором предложить:

- рассмотреть результаты проверки и разработать меры по устранению выявленных нарушений;

- принять меры по обеспечению эффективного исполнения переданных Архангельской области отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений;

- усилить контроль за целевым и эффективным расходованием средств субвенций и субсидий, выделяемых из федерального бюджета;

- принять меры по контролю за деятельностью ЛССЦ в целях недопущения перепрофилирования на цели, не обеспечивающие воспроизводство лесов семенами с улучшенными наследственными свойствами;

- обеспечить уровень софинансирования строительства ЛССЦ, предусмотренный Соглашением от 5 июля 2011 года о предоставлении в 2011 году субсидии из федерального бюджета бюджету Архангельской области на софинансирование строительства лесного селекционно-семеноводческого центра, заключенным Рослесхозом и правительством Архангельской области;

- прекратить практику передачи в аренду лесных участков, на территории которых находятся объекты лесного семеноводства, и ввести в действующие договоры аренды обременения, связанные с их содержанием и эксплуатацией;

- принять меры по возмещению причиненного ущерба в установленном законом порядке и привлечению к ответственности должностных лиц.

2. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по фактам выявленных нарушений.

3. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Министерство внутренних дел Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ