

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОТЧЕТА О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

**«Проверка
эффективности использования
средств бюджетов бюджетной системы
Российской Федерации
и средств внебюджетных источников
при выполнении мероприятий по оценке
состояния и учета лесных ресурсов
Российской Федерации за 2015-2017 годы
и истекший период 2018 года»**

утвержден
Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
19 декабря 2018 года

ИТОГИ ПРОВЕРКИ

Ключевые цели:

1. Проанализировать нормативно-правовое регулирование и соблюдение законодательства при исполнении полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов, а также разработки документов лесного планирования.
2. Проверить обоснованность планирования, эффективность и целевое использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и средств внебюджетных источников, направленных на выполнение мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации.
3. Оценить показатели состояния лесов на территории Российской Федерации за период 2013-2017 годов и проанализировать коррупционные риски при выполнении мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации.

Счетная палата оценила эффективность планирования и реализации мероприятий по оценке и учету лесных ресурсов Российской Федерации.

Проверка показала, что в проверяемых субъектах, как и на всей территории Российской Федерации, наблюдается ухудшение состояния лесного фонда, что свидетельствует о неэффективности государственной политики в области лесных отношений. Так, площадь погибших лесных насаждений за период 2013-2017 годов увеличилась в 3,2 раза, что вызвано, в основном, лесными пожарами, наблюдается тенденция увеличения объемов незаконной рубки и значительного снижения лесосырьевого потенциала.

Отсутствие единой системы учета, содержащей достоверную информацию о качественных, количественных и стоимостных характеристиках лесного фонда, делает невозможным эффективное управление в области лесного хозяйства. При этом Рослесхозом фактически не используется автоматизированная информационная система «Государственный лесной реестр», на создание и эксплуатацию которой в 2011-2012 годах израсходовано из федерального бюджета 185 млн. рублей.

Расхождение данных Государственного лесного реестра и ЕГРН о землях лесного фонда на 257 млн. га также свидетельствует о недостаточном контроле за достоверностью информации и содержит риск отчуждения лесных участков.

Кроме того, установлены признаки причинения ущерба экономическим интересам государства в части неэффективного расходования средств в сумме 619,5 млн. рублей на проведение работ по постановке на кадастровый учет земельных участков.

Предложения Счетной палаты Правительству Российской Федерации

Выводы:

- Применяемые государством в настоящее время меры по оценке состояния и учету лесных ресурсов недостаточны.

Ненадлежащий уровень планирования мероприятий по оценке и учету лесных ресурсов, а также их финансового обеспечения приводит к неэффективному использованию бюджетных средств и недостижению заданных результатов.

Отчет размещен на сайте Счетной палаты Российской Федерации:

<http://audit.gov.ru/activities/control/reports.php>

Поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти:

- проработать вопрос о создании единой информационной системы учета лесного фонда, обеспечив наличие в ней актуальной информации о количественных и качественных характеристиках лесного фонда и сведений о координатах объектов лесного учета в местной системе координат;
- совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять меры по выполнению поручения Президента Российской Федерации от 7 мая 2013 года № ПР-1037, направленные на проведение лесоустройства в границах лесных участков, предоставляемых в аренду, и актуализацию данных ГЛР;
- рассмотреть вопрос о включении в национальный проект «Экология» в части федерального проекта «Сохранение лесов» задач и результатов, учитывающих осуществление мер по профилактике сокращения лесов, в том числе по борьбе с незаконными рубками.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия

«Проверка эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и средств внебюджетных источников при выполнении мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации за 2015-2017 годы и истекший период 2018 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
19 декабря 2018 года

Основание для проведения контрольного мероприятия:

пункт 3.8.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

Предмет контрольного мероприятия

Исполнение законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также документов, регламентирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при выполнении мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации, а также при формировании и использовании средств федерального бюджета и бюджетов субъектов при выполнении мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации;

документы стратегического планирования;

бюджетная, финансовая, статистическая, управленческая и иная отчетность объектов контрольного мероприятия.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральное агентство лесного хозяйства;

департамент лесного хозяйства по Сибирскому федеральному округу (далее - департамент по СФО);

департамент лесного хозяйства по Центральному федеральному округу;

федеральное государственное бюджетное учреждение «Рослесинфорг» (с выездом в филиал, расположенный в г. Санкт-Петербурге);

министерство природных ресурсов Краснодарского края;

комитет лесного хозяйства Московской области (далее - комитет).

Срок проведения контрольного мероприятия: май-декабрь 2018 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Оценка показателей состояния лесов на территории Российской Федерации за период 2013-2017 годов и причин их изменения.
2. Анализ осуществления нормативного правового регулирования и соблюдения законодательства при исполнении полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации, а также разработки документов лесного планирования.
3. Проверка обоснованности планирования, эффективности и целевого использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и средств внебюджетных источников, направленных на выполнение мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации.
4. Оценка реализации Федерального закона от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель».
5. Анализ коррупционных рисков при выполнении мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации, а также реализации Федерального закона от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель».

Проверяемый период деятельности: 2015-2017 годы и истекший период 2018 года (при необходимости более ранние периоды).

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки

Земли лесного фонда занимают около 70 % территории суши Российской Федерации и являются важным ресурсообразующим природным комплексом площадью 1,1 млрд. гектара.

Оценка состояния и учета лесных ресурсов является основой перспективного планирования и управления лесным хозяйством.

Целью государственного учета лесного фонда является предоставление количественной основы для организации рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, контроля за количественными и качественными изменениями лесного фонда и обеспечения достоверными сведениями о лесном фонде органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации,

заинтересованных граждан и юридических лиц.

Основными инструментами оценки состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации являются лесоустройство, государственная инвентаризация лесов, государственный кадастровый учет лесных участков, установление границ лесничеств, лесопарков и государственная регистрация прав на лесные участки, а также ведение государственного лесного реестра.

Полномочия, основные функции, цели и задачи в области оценки и учета лесных ресурсов регулируются Лесным кодексом Российской Федерации, (далее - Лесной кодекс) иными федеральными законами и подзаконными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, Минприроды России, Рослесхоза, указанными в приложении № 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Анализ состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации осуществлен на основании данных государственного лесного реестра, который согласно статье 91 Лесного кодекса представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках, формы ведения государственного лесного реестра утверждены приказом Рослесхоза от 15 февраля 2012 года № 54 и приказом Минприроды России от 6 октября 2016 года № 514 (далее - ГЛР), отчетности об осуществлении переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (далее - отраслевая отчетность, формы ОИП)¹, отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция, представляемых в Рослесхоз органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - отчет по форме 1-субвенции)².

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Оценка показателей состояния лесов на территории Российской Федерации за период 2013-2017 годов и причин их изменения

Покрытая лесом площадь Российской Федерации по состоянию на 1 января 2018 года составляет 769,5 млн. га, и за последние 5 лет сократилась на 1,1 млн. га, или на 0,1 %, общий запас древесины в лесах - 79,7 млрд. куб. м, половина из них - спелые и перестойные.

Хвойные породы (сосна, ель, кедр, пихта), пользующиеся наибольшим спросом на внутреннем и внешних рынках (в основном как пиловочный ресурс) составляют 523793,5 тыс. га, или 68,1 % от покрытой лесом площади и 58231,1 млн. куб. м, или 73,1 % от общего запаса. За пятилетний период площадь и запас древесины в лесах с преобладанием хвойных пород сократились на 1907,2 тыс. га, или на 0,4 % площади и на 426,3 млн. куб. м, или на 0,7 % запаса соответственно. Наиболее заметно эта тенденция проявилась в Сибирском и

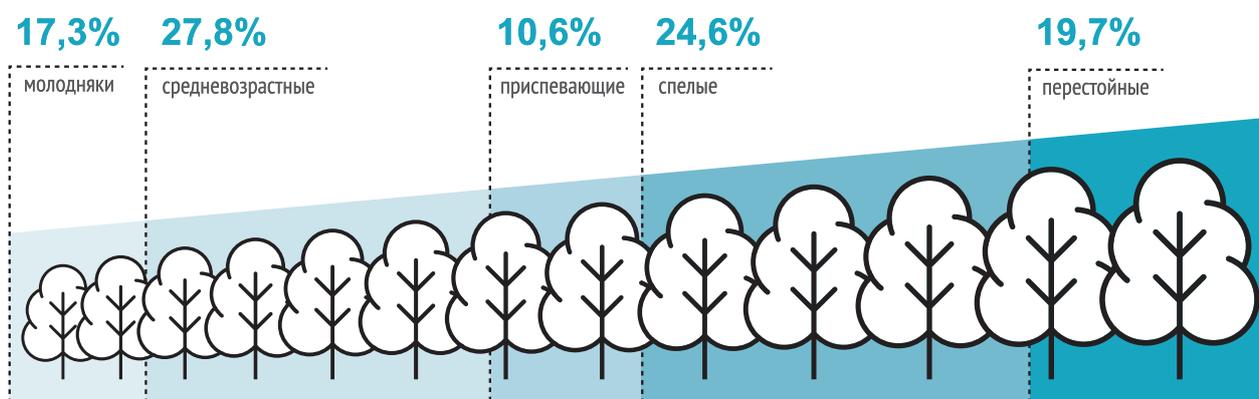
¹ Формы и порядок представления отчетности об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений утверждены приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 года № 565.

² Приказ Рослесхоза от 16 апреля 2012 года № 141 «Об утверждении целевых прогнозных показателей, форм отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция, и о достижении целевых прогнозных показателей».

Дальневосточном федеральных округах.

По состоянию на 1 января 2018 года площади лесов по возрастной структуре распределяются следующим образом:

ПЛОЩАДИ ЛЕСОВ РОССИИ ПО ВОЗРАСТНОЙ СТРУКТУРЕ (на 1 января 2018 года)



Начиная с 2013 года, в общей площади земель, покрытых лесом, площадь спелых и перестойных древостоев увеличилась на 2605,9 тыс. га, что свидетельствует о низких темпах их эксплуатации.

В проверяемых субъектах Российской Федерации - Московской области и Краснодарском крае, также отмечена динамика ухудшения показателей состояния лесов, что отражено в приложении № 3 к отчету.

Остается неудовлетворительным санитарное и лесопатологическое состояние лесных насаждений. В результате несвоевременного принятия мер по охране и защите лесов, в том числе проведения санитарно-оздоровительных мероприятий в лесах, общая площадь погибших и поврежденных лесных насаждений ежегодно увеличивается. Примерами этого являются массовая гибель лесов от поражения короедом типографом в Московской области в 2013-2015 годах, повреждение больших площадей лесного фонда в Сибирском федеральном округе сибирским шелкопрядом в 2016-2018 годах.

Площадь погибших лесных насаждений за период 2013-2017 годов увеличилась с 541,8 тыс. га (по данным отчета формы 3.5 ГЛР, утвержденной приказом Рослесхоза от 15 февраля 2012 года № 54) до 1756,1 тыс. га, или в 3,2 раза, что вызвано, в основном, лесными пожарами (по данным отчета по форме 10-ОИП, утвержденной приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 года № 565). Площадь поврежденных лесных насаждений увеличилась

с 1841,4 тыс. га до 4805,3 тыс. га, или в 2,6 раза, что вызвано повреждениями вредными организмами и болезнями леса.

Земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (вырубки, погибшие лесные насаждения, гари, прогалины и пустыри), предназначенные для создания на них путем искусственного и естественного возобновления, составляют фонд лесовосстановления.

По состоянию на 1 января 2018 года фонд лесовосстановления составлял 32728,8 тыс. га (по данным отчета по форме 1-ГЛР, утвержденной приказом Минприроды России от 6 октября 2016 года № 514), и в сравнении с 2013 годом увеличился на 979,0 тыс. га. При этом работы по лесовосстановлению ежегодно не превышают 2,9 % от площади фонда лесовосстановления, а их доля по сравнению с 2013 годом к 2017 году увеличилась всего на 0,2 процента.

Наблюдается тенденция увеличения объемов незаконной рубки, которые по сравнению с 2013 годом составили 1693,9 тыс. м (по данным отчета по форме 8-ОИП, утвержденной приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 года № 565). Ущерб от незаконной рубки в 2017 году составил 11,5 млрд. рублей, за I полугодие 2018 года - 5,5 млрд. рублей (по данным отчета по форме 8-ОИП, утвержденной приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 года № 565).

Допустимый объем изъятия древесины (расчетная лесосека) за пятилетний период в среднем составлял 700 млн. куб. м и менялся незначительно (в 2013 году - 696,0 млн. куб. м, в 2018 году - 710,7 млн. куб. м). Расчетная лесосека в целом по стране использовалась на уровне от 27,8 до 30,4 процента.

По Северо-Западному, Центральному и Приволжскому федеральным округам расчетная лесосека используется в пределах 38 %-47 %, по Уральскому и Сибирскому - 20 %, по Дальневосточному - 17 %. Самые низкие показатели освоения расчетной лесосеки по Республике Саха (Якутия) и Свердловской области - 5 %, по Республике Тыва, Тюменской, Томской и Сахалинской областям - около 10 процентов.

Площадь лесных участков, переданных в аренду для заготовки древесины, составляет 161,5 млн. га, или 14,1 % от общей площади лесного фонда, с ежегодным допустимым объемом изъятия древесины 253,9 млн. куб. метров.

В отдельных регионах за последние 5 лет имеет место тенденция снижения объемов заготовки древесины арендаторами. В Забайкальском крае он снизился с 25,7 % от установленного объема ежегодного пользования до 20,9 %, в Тюменской области - с 39,8 % до 29,8 %, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре - с 26,1 % до 22,2 %, в Краснодарском крае - с 45,7 % до 29,6 процента.

Согласно данным статистической отчетности («Сведения о наличии и распределении земель по категориям и формам собственности» - форма № 22-1, утвержденная постановлением Федеральной службы государственной статистики от 6 августа 2007 года № 61), на 1 января 2018 года площадь земель лесного фонда, находящихся в государственной собственности, составляла 1126,3 млн. га, что не соответствует данным государственного лесного реестра - 1147,0 млн. га, т.е. меньше на 20,7 млн. га, или на 1,8 процента.

В результате экстенсивной эксплуатации лесов, в основном направленной на изъятие за-

пасов хвойной древесины, без проведения необходимых лесовосстановительных мероприятий, произошла замена хвойных насаждений лиственными породами, что в значительной степени снижает лесосырьевой потенциал лесов.

Согласно оценке состояния лесов на территории Российской Федерации за 2013-2017 годы наблюдалось ухудшение состояния лесного фонда, что свидетельствует о неэффективности государственной политики в области лесных отношений. Снижение качества лесов, эффективности лесопользования не отвечает интересам общественной потребности.

Цель 2. Анализ осуществления нормативного правового регулирования и соблюдения законодательства, при исполнении полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации, а также разработки документов лесного планирования

В ходе проверки проведен анализ нормативно-правового регулирования и соблюдения законодательства при осуществлении оценки состояния и учета лесных ресурсов, а также использования информационных систем, содержащих сведения о лесных ресурсах.

2.1. В настоящее время в Российской Федерации отсутствует информационная система учета лесных ресурсов, содержащая достоверную информацию о качественных, количественных и стоимостных характеристиках лесного фонда, что делает невозможным эффективное управление в области лесного хозяйства и реализацию целей и задач документов стратегического планирования по обеспечению эффективного многоцелевого использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства.

Рослесхоз не в полной мере обеспечил выполнение задачи по актуализации информации и развитию системы данных ГЛР, предусмотренной подпрограммой «Обеспечение использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы (далее - госпрограмма Российской Федерации).

Ведение ГЛР осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении лесов, расположенных в границах территории субъектов Российской Федерации, а обобщение в автоматизированном виде документированной информации, содержащейся в ГЛР, - Рослесхоз.

Автоматизированная информационная система «Государственный лесной реестр», на создание и эксплуатацию которой в 2011-2012 годах израсходовано из федерального бюджета 185000,0 тыс. рублей, фактически не используется. Мероприятия по развитию и эксплуатации указанной системы в план информатизации Рослесхоза не включаются и не осуществляются.

В нарушение части 2 статьи 91 Лесного кодекса Минприроды России³ в нормативных правовых актах, которыми установлен порядок ведения и формы ГЛР⁴, не предусмотрено отражение в ГЛР информации о границах лесничеств и лесопарков, защитных, эксплуатационных и резервных лесах, особо защитных участках лесов, а также о границах лесных участков.

Субъектами Российской Федерации ГЛР ведется в бумажном и электронном виде в формате Excel. При этом проектная документация лесного участка, лесоустроительные планшеты и иная лесоустроительная документация не оцифрованы, ведутся в системе координат, отличной от местной системы координат, что не позволяет совмещать, например, данные о границах лесного участка, указанные в местной системе координат, с местоположением участка на планшете, а также соотносить данные ГЛР и Единого государственного реестра недвижимости (далее - ЕГРН).

Отсутствие единого программного продукта, позволяющего в автоматизированном порядке вносить все виды учета характеристик состояния лесов, информацию о лесопользователях на основании поступающих отчетов, формировать в автоматизированном порядке сведения для выдачи выписок из ГЛР не направлено на цифровизацию системы государственного управления в области учета лесных ресурсов и повышение ее прозрачности и не соответствует положениям прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, которым предусмотрено распространение использования информационных технологий в государственном управлении.

Данные ГЛР в основном дублируют данные отраслевой отчетности (отчеты по форме ОИП и 1-субвенции) в части показателей мероприятий, выполняемых органами власти субъектов Российской Федерации, исполняющих переданные полномочия в области лесных отношений, в то же время в большинстве случаев отмечается несоответствие друг другу данных аналогичных показателей, что свидетельствует об отсутствии достоверной информации о состоянии лесных ресурсов Российской Федерации.

Так, по состоянию на 1 января 2018 года согласно форме 9-ГЛР «Сведения об объемах использования лесов» площадь лесных участков, переданных в аренду для ведения сельского хозяйства, составляет 15936,9 тыс. га, что на 2395,6 тыс. га меньше, чем по данным формы 6-ОИП «Сведения об использовании лесных участков, предоставленных в аренду, постоянное (бессрочное) и безвозмездное пользование» (18332,4 тыс. га); на осуществление рекреационной деятельности - 28,7 тыс. га, что на 4,0 тыс. га меньше, чем по данным формы 6-ОИП (32,7 тыс. га); на строительство, реконструкцию и эксплуатацию линейных объектов - 381,5 тыс. га, что на 121,0 тыс. га меньше, чем по данным формы 6-ОИП (502,5 тыс. гектаров).

³ Согласно части 9 статьи 91 Лесного кодекса, а также пункту 5.2.148 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года № 1219, ведение ГЛР осуществляется по формам и в порядке, установленном Минприроды России.

⁴ Порядок ведения ГЛР, утвержденный приказом Рослесхоза от 30 мая 2011 года № 194; формы ведения государственного лесного реестра, утвержденные приказом Минприроды России от 6 октября 2016 года № 514; Перечень видов информации, содержащейся в государственном лесном реестре, предоставляемой в обязательном порядке, и условий ее предоставления, утвержденный приказом Минприроды России от 30 октября 2013 года № 464.

Данные формы 16-ГЛР «Установленные и выполненные мероприятия по охране и защите лесов» не соответствуют данным отчета по форме 1-субвенции. Так, лесопатологические обследования проведены на площади 1840,04 тыс. га, что на 147,5 тыс. га меньше, чем по данным формы 1-субвенции (1987,53 тыс. га); локализация и ликвидация очагов вредных организмов на площади 1641,0 тыс. га, что на 93,4 тыс. га больше, чем по данным отчета по форме 1-субвенции (1547,61 тыс. гектаров).

По причине отсутствия методов стоимостной оценки, лесные ресурсы не отражаются в бухгалтерском учете и отчетности, что не позволяет государству, а также заинтересованным лицам иметь представление о цене ресурса, что важно для целей его более эффективного и результативного использования в условиях рыночной экономики.

Представляется целесообразным рекомендовать Минприроды России и Рослесхозу проработать вопрос о модернизации имеющегося ресурса или создании единой информационной системы учета, обеспечив наличие в ней актуальной информации о количественных и качественных характеристиках лесного фонда и сведений о координатах объектов лесного учета (лесотаксационный выдел, квартал, лесничество, участковое лесничество) в местной системе координат.

2.2. В ходе проверки установлено, что Рослесхозом в 2015-2016 годах не достигнут показатель (индикатор) «Доля площади земель лесного фонда, поставленных на кадастровый учет, в общей площади земель лесного фонда», установленный подпрограммой 2 «Обеспечение использования лесов» госпрограммы Российской Федерации в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 года № 1000, фактическое исполнение которого в 2015 году составило 25,2 % при плановом значении 29,6 %, в 2016 году - 26,2 % при плановом значении 31,5 %, который впоследствии был исключен.

В период 2008-2015 годов на выполнение работы по подготовке документов, необходимых для постановки земельных (лесных) участков на кадастровый учет, израсходованы средства федерального бюджета в сумме 12395630,8 тыс. рублей.

По состоянию на 15 октября 2018 года не поставлены на кадастровый учет земельные (лесные) участки площадью 12153,9 тыс. га, что составляет 3,8 % от земель, подлежащих постановке на кадастровый учет (319448,3 тыс. га), на подготовку документов для постановки на кадастровый учет которых были израсходованы средства федерального бюджета в объеме 471610,8 тыс. рублей (расчетно).

Основными причинами, по которым не осуществлен кадастровый учет, являются: наличие пересечений земельных (лесных) участков площадью 1800,3 тыс. га с землями иных категорий, необходимость согласования местоположения участка с большим количеством землепользователей, наличие решений о приостановлении кадастрового учета по причине несоответствия видов разрешенного использования образованных земельных (лесных) участков видам использования, отраженным в классификаторе, утвержденном приказом Минэкономразвития от 1 сентября 2014 года № 540.

В ходе проверки установлено⁵, что из государственного кадастра недвижимости (далее - ГКН) исключены сведения о 3743 земельных (лесных) участках общей площадью 18517,1 тыс. га, что составляет 6 % площади лесных участков, поставленных на кадастровый учет (307294,4 тыс. га), расходы федерального бюджета для постановки на кадастровый учет которых составили 619527,2 тыс. рублей (расчетно).

Органами кадастрового учета сведения из ГКН аннулированы и исключены⁶ ввиду не осуществления Росимуществом в установленные законодательством сроки государственной регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки, а также по заявлениям Росимущества о снятии с кадастрового учета лесных участков.

Кроме того, органами кадастрового учета в нарушение части 4 статьи 24 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее - Федеральный закон № 221-ФЗ) (в редакции Федерального закона от 8 декабря 2011 года № 423-ФЗ)⁷ после 8 декабря 2011 года приняты решения об аннулировании и исключении из ГКН сведений в отношении 840 лесных участков площадью 4793,1 тыс. га, поставленных на кадастровый учет и находящихся в федеральной собственности в силу части 1 статьи 8 Лесного кодекса.

Таким образом, в результате ненадлежащего осуществления Рослесхозом полномочий главного распорядителя бюджетных средств, установленных статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части обеспечения результативности использования бюджетных средств, бездействий должностных лиц Росимущества, а также действий органов кадастрового учета по аннулированию сведений, средства федерального бюджета в сумме 619527,2 тыс. рублей израсходованы без достижения запланированного подпрограммой 2 «Обеспечение использования лесов» государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» результата - увеличение площади земель лесного фонда, поставленных на кадастровый учет.

Анализ данных о площади земель лесного фонда, поставленных на кадастровый учет, показал, что по состоянию на 1 января 2018 года согласно данным Росреестра⁸ (форма 1-ЕГРН «Информация об объектах недвижимости, содержащихся в ЕГРН») на кадастровом учете числится 1404036,1 тыс. га, что на 256998,6 тыс. га, или на 18,3 %, больше, чем площадь земель лесного фонда по данным ГЛР (1147037,5 тыс. гектаров).

⁵ Информация представлена Росреестром по запросу Счетной палаты Российской Федерации письмами от 25 октября 2018 года № 01-10812-ГЕ/18, от 9 ноября 2018 года № 01-11308-ВА/18.

⁶ В соответствии со статьей 24 Федерального закона № 221-ФЗ, согласно которого внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения о земельном участке носят временный характер до дня государственной регистрации права на объект недвижимости и аннулируются, и исключаются из государственного кадастра недвижимости, если по истечении 2 лет со дня его постановки на кадастровый учет не осуществлена государственная регистрация права на земельный участок (часть 4 статьи 24), а также по заявлению собственника объекта недвижимости в течение срока действия временного характера внесенных в государственный кадастр недвижимости сведений об объекте недвижимости (часть 5 статьи 24).

⁷ Не допускалось аннулирование и исключение из ГКН сведений в отношении земельных участков, право собственности на которые считается возникшим в силу федерального закона вне зависимости от момента государственной регистрации права собственности на объект недвижимости в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

⁸ Информация представлена Росреестром по запросу Счетной палаты Российской Федерации письмами от 25 октября 2018 года № 01-10812-ГЕ/18, от 14 ноября 2018 года № 01-11432-ВА/18.

Кроме того, по ряду субъектов Российской Федерации в ЕГРН содержатся данные о площади земель лесного фонда, которая не только больше площади по данным ГЛР, но и превышает общую площадь субъектов Российской Федерации (например, территория Тверской области занимает площадь 8,4 млн. га, а согласно данным ЕГРН площадь земель лесного фонда - 8,9 млн. га, площадь Приморского края - 16,4 млн. га, а площадь земель лесного фонда - 23,4 млн. гектаров).

2.3. Рослесхозом в целях определения местоположения границ земель лесного фонда с 2016 года процедура постановки лесных участков на кадастровый учет в связи с внесением изменений в действующее законодательство⁹ заменена на определение координат поворотных точек границ лесничеств и лесопарков с последующим внесением данных в ЕГРН.

В ходе проверки установлено, что Рослесхозом в 2016-2017 годах не достигнут предусмотренный подпрограммой «Стратегическое управление лесным хозяйством» госпрограммы Российской Федерации целевой индикатор (показатель) «Доля площади земель лесного фонда с установленными границами лесничеств (лесопарков)».

В 2016 году приказами Рослесхоза установлены¹⁰ границы в отношении 28 лесничеств площадью 18623,8 тыс. га, что составляет 1,6 % от общей площади земель лесного фонда при плановом значении 6,9 %. В 2017 году Рослесхозом установлены границы в отношении 141 лесничества общей площадью 79392,0 тыс. га, что составляет 6,9 % при плановом значении 10,8 процента.

Вместе с тем Минприроды России в годовом отчете о ходе реализации и оценке эффективности указанной государственной программы Российской Федерации за 2017 год¹¹ представлена недостоверная информация о достижении Рослесхозом показателя в полном объеме (10,8 процента).

Согласно части 7 статьи 10 Федерального закона от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (далее - Федеральный закон № 280-ФЗ) сведения ГЛР должны быть приведены в соответствие со сведениями ЕГРН до 1 января 2023 года.

В ходе проверки выявлено, что установленные в соответствии с приказами Рослесхоза¹² границы лесничеств, подлежащие отражению в ГЛР, отличаются от границ лесничеств, данные о которых содержатся в ЕГРН (внесены в Реестр границ), что обусловлено следующим.

⁹ Согласно Федеральному закону от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в состав ЕГРН включен реестр сведений о границах лесничеств.

¹⁰ Установление границ лесничеств осуществляется Рослесхозом путем издания приказа об установлении границ в соответствии со статьями 23 и 81 Лесного кодекса и пунктом 5.5 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 736.

¹¹ Письмо Минприроды в Правительство Российской Федерации от 25 апреля 2018 года № 04-16-09/11663.

¹² Рослесхозом определение границ лесничеств осуществляется в рамках доводимой по государственному заданию до его подведомственного ФГБУ «Рослесинфорг» государственной работы, целью которой согласно техническому заданию является внесение сведений о границах лесничеств в ГЛР и ЕГРН в соответствии с требованиями Федерального закона № 218-ФЗ.

Рослесхозом в границы лесничеств, подлежащих отражению в ГЛР, включены сведения как о землях лесного фонда, имеющих пересечения с населенными пунктами, территориальными зонами, землями иных категорий, так и не имеющих таких пересечений¹³, а Росреестром в соответствии с Федеральным законом № 218-ФЗ границы лесничеств вносятся в ЕГРН после исключения из земель лесного фонда указанных пересечений¹⁴.

Рослесхозом до настоящего времени изменения в приказы об установлении границ лесничеств на основании уведомлений Росреестра об изменении границ лесничеств не вносятся вследствие проведения проверки законности возникновения прав и оценки перспектив судебной защиты имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в отношении земельных участков, исключенных Росреестром из границ лесничеств, ввиду чего существует риск нарушения установленного частью 7 статьи 10 Федерального закона № 280-ФЗ срока для приведения данных ГЛР в соответствии с ЕГРН.

Процедура внесения границ лесничеств в ЕГРН недостаточно урегулирована:

Росреестром по состоянию на 1 ноября 2018 года в ЕГРН внесены сведения о местоположении границ 89 из 327 лесничеств, в отношении которых Рослесхозом установлены границы, или 27 процентов.

Согласно пункту 4 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 2017 года № 2215-7 ГД Правительству Российской Федерации рекомендовано в течение 2 лет обеспечить установление границ лесничеств, лесопарков, расположенных на землях лесного фонда в непосредственной близости от населенных пунктов с населением более 500 тыс. человек (далее - пригородные лесничества), а также внести в ЕГРН сведения об указанных границах.

В 2018 году приказами Рослесхоза должны быть определены границы всех 64 пригородных лесничеств, площадь которых составляет 6,5 млн. га. При этом в ЕГРН Росреестром по состоянию на 15 октября 2018 года внесены сведения в отношении 2 пригородных лесничеств площадью 0,05 млн. га;

в нарушение пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 1532 «Об утверждении Правил предоставления документов, направляемых или предоставляемых в соответствии с частями 1, 3-13, 15 статьи 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведения Единого государственного реестра недвижимости и предостав-

¹³ Согласно большинству приказов Рослесхоза границы лесничеств устанавливаются согласно приложениям № 1 и № 2 к приказам: в приложении № 1 приводится описание местоположения границ лесничеств, расположенных на землях лесного фонда, не имеющих пересечения с землями иных категорий, в приложении № 2 содержится описание местоположения границ лесничеств, расположенных на землях лесного фонда, имеющих пересечения с землями иных категорий. Внесение в ЕГРН данных о лесничествах осуществляется на основании приложения № 1 к приказу Рослесхоза.

¹⁴ Росреестр в соответствии с частями 2, 15 и 16 статьи 34 Федерального закона № 218-ФЗ информирует Рослесхоз о невозможности внесения сведений в ЕГРН, если границы лесничеств пересекают границы населенного пункта, территориальной зоны, а также исключает из границ лесничеств земельные участки, не относящегося к лесным участкам, согласно данным ЕГРН.

ления сведений, содержащихся в ЕГРН» Росреестром не утверждены¹⁵ (при плановом сроке до 1 июня 2016 года) форматы предоставления сведений и схемы, которые используются для формирования документов в формате XML о границах лесничеств, что усложняет процедуру их внесения в ЕГРН;

статьей 10 Федерального закона № 218-ФЗ не предусмотрено отражение Росреестром в ЕГРН (Реестре границ) данных о площади лесничеств, что не позволяет сопоставить площадь лесничеств, границы которых внесены в ЕГРН, с площадью лесничеств, границы которых установлены Рослесхозом;

установлены случаи невозможности внесения в ЕГРН данных о границах лесничеств, подготовленных Рослесхозом, из-за несовершенства информационной системы ФГИС ЕГРН, используемой Росреестром (технические проблемы загрузки данных)¹⁶;

Федеральным законом № 218-ФЗ не предусмотрено в качестве основания для отказа внесения в ЕГРН сведений о границах населенных пунктов - наличие пересечений с границами внесенных в ЕГРН лесничеств. Вместе с тем согласно части 2 статьи 34 Федерального закона № 218-ФЗ Росреестр не вносит в ЕГРН сведения о границах лесничеств в случае их пересечения с границами населенного пункта, территориальной зоны.

Так, в январе 2018 года в ЕГРН были внесены сведения о границах Демидовского лесничества Смоленской области¹⁷, которые в июне 2018 года изменены¹⁸ в связи с внесением в ЕГРН сведений о границах населенных пунктов (из границ лесничества исключены пересечения с землями сельского поселения);

установлены факты утверждения генеральных планов городских округов, поселений без учета позиции Рослесхоза. При этом пересечения земель лесного фонда с населенными пунктами и территориальными зонами являются основанием для отказа Росреестра для внесения границ лесничеств в ЕГРН. Установлены факты признания судом генеральных планов недействующими (173 генплана в части включения земель лесного фонда общей площадью 750,7 тыс. га в земли населенных пунктов). В то же время действующим законодательством не предусмотрено согласование генпланов с Рослесхозом в случае, если в состав поселения, городского округа входят земли лесного фонда.

Таким образом, сведения о границах лесничеств, установленные Рослесхозом и подлежащие отражению в ГЛР, не соотносятся со сведениями, отраженными в ЕГРН, что не обеспечивает достоверность данных о границах лесничеств.

¹⁵ Согласно письму Минэкономразвития от 15 сентября 2017 года № 26268-ВА/Д23и, письму Росреестра от 25 августа 2017 года № 19-10428-СМ/17 до внесения в законодательство Российской Федерации соответствующих изменений, рекомендуется применение документов по форме карт (планов) объектов землеустройства и XML-схемы объектов землеустройства, которые не учитывают особенности процедуры определения границ лесничеств.

¹⁶ ФГБУ «ФКП Росреестра» (письмо от 22 июня 2018 года № 1459 филиала по Новгородской области, письмо филиала по Алтайскому краю от 6 сентября 2018 года № 02-ЭЛ3623/18-ИШ, письмо филиала по Пермскому краю от 3 апреля 2018 года № 01-15/1584) сообщило о невозможности внесения в ЕГРН сведений о границах лесничеств в связи с техническими проблемами, возникающими из-за загрузки большого объема информации.

¹⁷ В соответствии с уведомлениями Росреестра о внесении границ в ЕГРН от 15 января 2018 года № 12/0432, от 17 января 2018 года № 12/0627 на основании приказа Рослесхоза от 11 июля 2017 года № 320.

¹⁸ Письмо филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Смоленской области от 5 июня 2018 года № 12/8915.

Представляется целесообразным заинтересованным федеральным органам исполнительной власти обеспечить координацию межведомственного взаимодействия в части определения механизма установления и внесения границ лесничеств в ЕГРН.

2.4. В ходе анализа реализации региональных программ на примере Краснодарского края и Московской области установлено, что из 14 показателей (индикаторов) госпрограммы Российской Федерации в региональную программу Московской области¹⁹ включены в 2015-2016 годах только 2 показателя, а показатели государственной программы Краснодарского края «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов, развитие лесного хозяйства», утвержденная постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 20 ноября 2015 года № 1057 (в редакции постановления главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 8 мая 2018 года № 244) (далее - госпрограмма Краснодарского края) не соответствуют значениям показателей госпрограммы Российской Федерации, что нарушает требования госпрограммы Российской Федерации, согласно которым государственные программы субъектов Российской Федерации в области лесных отношений должны корреспондироваться с госпрограммой Российской Федерации, а показатели (индикаторы) должны полностью войти в состав государственных программ субъектов Российской Федерации в области лесных отношений с сохранением наименований и значений показателей (индикаторов), и свидетельствует о несоблюдении принципа сбалансированности системы стратегического планирования, предусмотренного частью 5 статьи 7 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 172-ФЗ).

Кроме того, в 2015-2016 годах комитет не выполнил 6 из 14, а в 2017 году комитет и минприроды Краснодарского края не выполнили 3 из 7, или 43 % показателей (индикаторов) госпрограммы Российской Федерации.

В ходе проверки установлено, что Минприроды Краснодарского края представил недостоверные сведения²⁰ о достижении целевых показателей и выполнении мероприятий государственной программы Краснодарского края за 2015 и 2016 годы.

При этом фактическое достижение в 2015 году показателя «Проектирование и межевание границ земельных (лесных) участков на землях лесного фонда на территории Краснодарского края» составило 0,503 га, или 8 % от планового (6 га), а в 2016 году не выполнено мероприятие по проектированию и межеванию границ земельных (лесных) участков на землях лесного фонда на территории Краснодарского края в отношении 11 участков, поскольку межевание не проводилось.

¹⁹ Подпрограмма IV «Развитие лесного хозяйства государственной программы Московской области «Экология и окружающая среда Подмосковья», утвержденная постановлением правительства Московской области от 23 августа 2013 года № 652/34.

²⁰ Отчеты о реализации госпрограммы Краснодарского края (письма минприроды Краснодарского края от 9 февраля 2016 года № 202-1852/16-07.3 и от 18 января 2017 года № 202-1075/17-07.3.

В нарушение абзаца третьего пункта 48 Регламента Правительства Российской Федерации²¹ Минприроды России и администрацией Краснодарского края до настоящего времени не выполнено поручение, предусмотренное пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 25 июня 2013 года № 534 по расширению территории Сочинского национального парка за счет отнесения к его территории земель лесного фонда Туапсинского лесничества и части территории Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника площадью 9026 гектаров.

2.5. Русский ученый-лесовод М.М. Орлов говорил, что управление без лесоустройства слепо, а лесоустройство без управления мертво.

С 2011 года проведение на землях лесного фонда лесоустройства²², за исключением проектирования лесничеств и лесопарков, а также эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов, является переданным полномочием Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2018 года № 1989-р (далее - Стратегия развития лесного комплекса) существенным ограничением освоения лесов и развития лесопереработки является низкая степень изученности лесных ресурсов - давность лесоустроительных, в том числе лесотаксационных, материалов, которые по значительной части перспективных к освоению регионов превышают 10 лет, не учитывают выбытие лесов по естественным и антропогенным причинам.

2.5.1. В ходе проверки установлено, что не в полной мере выполнено поручение Президента Российской Федерации от 7 мая 2013 года № ПР-1037, согласно которому Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации следует принять меры, направленные на проведение лесоустройства в границах лесных участков, предоставляемых в аренду, и актуализацию данных ГЛР.

Планирование мероприятий по лесоустройству законодательно не регламентировано и осуществляется субъектами Российской Федерации в произвольной форме.

По состоянию на 1 января 2016 года, по данным ГЛР, давность лесоустроительной документации (в отношении земель лесного фонда России) до 10 лет составляет 14,7 %, от 11 до 15 лет - 17,8 % и свыше 15 лет - 67,5 процента.

Давность проведения лесоустройства на большей территории земель лесного фонда Московской области (1139,9 тыс. га, или 58,8 % от общей площади) составляет 10-15 лет. В настоящее время на территории Московской области осуществляется лесоустройство на

²¹ Пункт 48 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260, предусматривает, что в случаях если срок исполнения поручений не указан, поручение подлежит исполнению в срок до 1 месяца, считая от даты подписания поручения.

²² В соответствии с частью 1 статьи 68 Лесного кодекса лесоустройство включает в себя: проектирование лесничеств и лесопарков; проектирование эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов; закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков; таксацию лесов; проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

площади 1432,4 тыс. га, или 73,9 % от общей площади земель лесного фонда Московской области.

В то же время при давности материалов лесоустройства на территории Краснодарского края от 18 лет до 21 года мероприятия по лесоустройству в 2015-2018 годах не проводились.

На момент проведения проверки у Рослесхоза как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области лесных отношений, отсутствует достоверная информация о давности лесоустройства, поскольку с 2016 года ГЛР не содержит сведений об изученности лесов в связи с отменой соответствующих форм отчетности.

На основании неактуализированных материалов о количественных и качественных характеристиках лесного фонда осуществляется разработка лесных планов субъектов Российской Федерации.

Так, при давности материалов лесоустройства на территории Краснодарского края от 18 лет до 21 года минприроды Краснодарского края разработан проект лесного плана Краснодарского края на 2019-2028 годы.

При этом финансирование лесохозяйственных мероприятий в рамках переданных полномочий в области лесных отношений осуществляется в соответствии с объемами мероприятий, предусмотренными лесными планами.

Таким образом, использование неактуализированных материалов о состоянии лесного фонда при подготовке лесных планов субъектов Российской Федерации влечет риски неэффективного использования субъектами Российской Федерации выделенных субвенций.

2.5.2. В настоящее время законодательно не регламентирован механизм приемки и введения в действие лесоустроительных материалов, что приводит к длительным срокам введения их в действие и, как следствие, к снижению их достоверности и осложняет возможность полноценного использования.

Так, в 2016 году лесоустроительные работы выполнены в 48 субъектах Российской Федерации на общей площади 19914,2 тыс. га, при этом материалы лесоустройства введены в действие в 29 субъектах на площади 16480,3 тыс. гектаров.

2.5.3. Проверкой установлено, что материалы таксации, проведенной арендаторами²³, в большинстве случаев не учитываются при проведении мероприятий по лесоустройству на территории субъектов Российской Федерации, что не позволяет в полной мере характеризовать состояние лесного фонда.

2.5.4. В ходе проверки установлено, что стоимость аналогичных работ по лесоустройству и подготовке лесных планов и лесохозяйственных регламентов отличается в разы, в том

²³ Лесоустроительными инструкциями, утвержденными приказами Рослесхоза от 12 декабря 2011 года № 516 и Минприроды России от 29 марта 2018 года № 122, предусмотрена возможность проведения таксации лесов, проектирования мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов гражданами и юри-дическими лицами, использующими леса, в отношении лесных участков, предоставленных им в аренду.

числе у одного и того же юридического лица (ФГБУ «Рослесинфорг»), что свидетельствует о произвольном формировании цен без учета необходимых элементов работ и сложности объекта.

Так, средняя стоимость 1 га при выполнении ФГБУ «Рослесинфорг» аналогичных работ по лесоустройству составила: на территории Липецкой области - 118,7 рублей, а на территории Костромской области - на 37,3 % ниже (74,4 рублей).

Стоимость разработки лесных планов и лесохозяйственных регламентов также отличается в разы, причем для субъектов Российской Федерации с большей площадью лесного фонда стоимости разработки существенно меньше, чем для субъектов с меньшей площадью лесного фонда.

Так, средняя стоимость 1 га при разработке лесного плана Тюменской области на площадь 11396,4 тыс. га составляет 123,5 рубля, а при разработке лесного плана Курганской области на площадь 1825,3 тыс. га - 880,4 рублей, или в 7,1 раза больше.

2.5.5. В 2017 году лесоустроительные работы выполнялись 12 организациями за счет субвенции из федерального бюджета на основании контрактов, заключенных с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, при этом ФГБУ «Рослесинфорг» выполнено 85 %, а в 2018 году - 48 % всего объема лесоустроительных работ по таксации.

2.5.6. В проверяемом периоде Рослесхозом не осуществлялось полномочие по обеспечению проектирования эксплуатационных лесов, резервных лесов, защитных лесов, особо защитных участков лесов и закрепления на местности местоположения их границ, предусмотренное пунктом 26 статьи 81 Лесного кодекса, а также пунктом 5.4.12 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 736.

В то же время проверкой установлено, что проектирование эксплуатационных лесов, резервных лесов, защитных лесов, особо защитных участков лесов в 2015-2018 годах осуществлялось в рамках государственных контрактов на проведение мероприятий по лесоустройству, заключенных субъектами Российской Федерации с ФГБУ «Рослесинфорг» (в рамках приносящей доход деятельности) на общей площади 25593,4 тыс. га за счет субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления переданных полномочий в области лесных отношений на сумму 841768,4 тыс. рублей (расчетно).

При этом Рослесхозом государственное задание ФГБУ «Рослесинфорг» на выполнение работ по проектированию эксплуатационных лесов, резервных лесов, защитных лесов, особо защитных участков лесов, уставом которого предусмотрено выполнение указанных работ в качестве основных видов деятельности, не доводится.

2.5.7. Нормативно не урегулирована процедура уведомления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений и Рослесхоза о принимаемых решениях по изъятию для федеральных нужд земель лесного фонда, что влечет риски отражения в ГЛР, лесном плане и лесохозяйственном регламенте недостоверной информации.

Так, комитет лесного хозяйства Московской области получил информацию об изъятии 4 земельных участков, относящихся к землям лесного фонда, в мае 2017 года, т.е. спустя 5 месяцев после их изъятия на основании распоряжения Росавтодора²⁴ от 21 декабря 2016 года № 2808-р, только после направления обращения в адрес Росреестра с просьбой о предоставлении информации о категории земельных участков. Соответствующие изменения в ГЛР, лесной план и лесохозяйственные регламенты лесничеств внесены не были.

2.5.8. В ходе контрольного мероприятия установлено, что в ряде случаев в нарушение статьи 21 Градостроительного кодекса Российской Федерации генеральные планы утверждались органами местного самоуправления в отсутствие согласования или при наличии отрицательного заключения Рослесхоза.

При этом ответственность за нарушение порядка согласования документов территориального планирования, определенного Градостроительным кодексом Российской Федерации, не предусмотрена.

2.5.9. При анализе вопросов разработки документов лесного планирования установлено следующее.

Согласно статьям 85, 86 Лесного кодекса лесное планирование является основой освоения лесов, основным документом лесного планирования является лесной план субъекта Российской Федерации, который разрабатывается на 10-летний период и определяет цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения, что соответствует требованиям, предъявляемым Федеральным законом № 172-ФЗ.

При этом лесной план субъекта Российской Федерации отсутствует в перечне документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта Российской Федерации, согласно статье 11 Федерального закона № 172-ФЗ.

В ходе проверки установлено несоответствие регионального законодательства федеральному законодательству.

Так, согласно пункту 1 статьи 5 закона Краснодарского края от 12 марта 2007 года № 1205-КЗ «Об экологической экспертизе на территории Краснодарского края» государственная экологическая экспертиза объектов краевого уровня проводится органами государственной власти Краснодарского края в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, к объектам государственной экологической экспертизы краевого уровня отнесены проекты лесного плана и лесохозяйственного регламента.

В 2015, 2017 годах проведена экологическая экспертиза проекта лесного плана и лесохозяйственных регламентов лесничеств Краснодарского края за счет внебюджетных источников в сумме 103,2 тыс. рублей.

При этом Федеральным законом от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» проведение экологической экспертизы проекта лесного плана и проекта лесохозяйственного регламента не предусмотрено.

2.6. Одним из инструментов системы учета лесных ресурсов является государственная инвентаризация лесов (далее - ГИЛ)²⁵, состоящая из 4 мероприятий, осуществляемых Рослесхозом (определение количественных и качественных характеристик лесов; дистанционный мониторинг использования лесов; оценка качества проведения и эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и использованию лесов наземными способами; формирование федеральных информационных ресурсов).

СТОИМОСТЬ РАБОТ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ ЛЕСА в млн руб.



²⁵ В соответствии со статьей 90 Лесного кодекса ГИЛ проводится в целях своевременного выявления и прогнозирования развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса; оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов; информационного обеспечения управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также в области федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

²⁶ Согласно части 1 статьи 96 Лесного кодекса и пункту 2 Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 года № 394.

ИТОГИ ДИСТАНЦИОННОГО МОНИТОРИНГА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ в 2015 – 2017 годах



ВОЗМЕЩЕНО ТОЛЬКО **0,1%** РАССЧИТАННОГО УЩЕРБА

Согласно пункту 6.2.3 Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года полный цикл работ по государственной инвентаризации лесов на всей территории Российской Федерации планируется завершить к 2020 году, что не соотносится с ожидаемым результатом реализации подпрограммы «Стратегическое управление лесным хозяйством» госпрограммы Российской Федерации, которой планируется к 2020 году выполнить 58 % объема работ по ГИЛ в части размещения постоянных пробных площадей (далее - ППП), что свидетельствует о несоблюдении принципа сбалансированности системы стратегического планирования, предусмотренного Федеральным законом № 172-ФЗ.

За период 2007-2017 годов заложены ППП на площади 439,0 млн. га, или 37 % общей площади, на которой проводился ГИЛ, при плановом значении 34 % к 2017 году, определенному госпрограммой Российской Федерации.

Периодичность повторных наблюдений на ППП составляет 10-15 лет.

Единый целевой показатель (индикатор), характеризующий выполнение ГИЛ, госпрограммой Российской Федерации не предусмотрен. Кроме того, подпрограмма «Стратегическое управление лесным хозяйством» госпрограммы Российской Федерации не содержит показателей, устанавливающих критерии оценки выполнения 2 из 4 мероприятий, входя-

щих в состав ГИЛ: оценка качества проведения и эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и использованию лесов наземными способами и формирование федеральных информационных ресурсов.

Согласно проекту госпрограммы Российской Федерации показатель «Доля площади земель лесного фонда, на которых осуществляется дистанционный мониторинг использования лесов, в площади земель лесного фонда, переданных в аренду» исключен, что не позволит оценить результативность проведения 3 из 4 мероприятий, входящих в ГИЛ, на которые ежегодно из федерального бюджета расходуется от 150 до 205 млн. рублей.

Такие низкие показатели эффективности применяемых мер обусловлены невозможностью в большинстве случаев установить виновное лицо из-за большого временного разрыва между фактом совершения правонарушения и его обнаружением.

За период 2015-2018 годов проведена оценка эффективности мероприятий в отношении 16857 участков, из которых 5018, или 30 %, выполнены с нарушением лесоводственных требований (согласно форме ДМ-СУБ).

Анализ нормативных правовых актов указывает на признаки дублирования полномочий по федеральному государственному лесному надзору (лесной охране), переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса органам государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляемых ими за счет субвенций из федерального бюджета, и функций по оценке качества проведения и эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и использованию лесов наземными способами, осуществляемых в рамках государственной инвентаризации лесов ФГБУ «Рослесинфорг» в рамках государственного задания, финансируемого Рослесхозом за счет средств федерального бюджета.

Так, одной из задач государственного лесного надзора (лесной охраны)²⁶ являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений посредством организации и проведения проверок указанных лиц, проведения мероприятий по контролю в лесах, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований лесного законодательства.

В то же время в рамках ГИЛ, осуществляемой Рослесхозом, предусмотрено проведение оценки выполнения мероприятий на соответствие требованиям законодательства, а также выявление и оперативное направление информации о выявленных нарушениях, в том числе в органы государственной власти в области федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

В ходе проверки также установлено, что подготовка отчета по ГИЛ в целом как совокупности мероприятий по оценке состояния, количественных и качественных характеристик лесов, который по результатам сбора и анализа информации в ходе осуществляемых мероприятий, входящих в ГИЛ, определяет стратегические цели и задачи лесного хозяйства, не осуществляется, что не позволяет оценить результаты ГИЛ как комплекса мероприятий.

Анализ проведения ГИЛ (4 входящих в его состав мероприятия) показал, что не достигнута одна из целей проведения ГИЛ, предусмотренная статьей 90 Лесного кодекса, по своевременному выявлению и прогнозированию развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса.

Цель 3. Проверка обоснованности планирования, эффективности и целевого использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и средств внебюджетных источников, направленных на выполнение мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации

Объем средств бюджетов бюджетной системы и внебюджетных источников, направленных на мероприятия по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации, составил в 2015-2018 годах 13342902,8 тыс. рублей, в том числе: в 2015 году - 2800878,3 тыс. рублей (из них 4,4 % за счет внебюджетных источников), в 2016 году - 2343580,7 тыс. рублей (из них 6,3 % - внебюджетные средства), в 2017 году - 2165750,5 тыс. рублей (из них 16,5 % - внебюджетные средства), в 2018 году - 5932693,3 тыс. рублей (из них 0,4 % - внебюджетные средства).

Наибольшую долю составляли расходы на лесоустройство за 2015-2018 годы - 5371134,9 тыс. рублей (40,3 %) и на установление границ лесничеств за 2015-2018 годы - 4688488,0 тыс. рублей (35,0 процента).

Подробная информация представлена в таблице (приложение № 4 к отчету).

В ходе проверки установлено, что низкий уровень замещения должностей сотрудников, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) не может обеспечивать на должном уровне выполнение основных задач, а также функций контроля и надзора, закрепленных за Рослесхозом.

Согласно ведомственной отчетности Рослесхоза²⁷ фактическая численность должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) по Российской Федерации²⁸, составляла в 2016 году 61,1 % от штатной численности, в 2017 году - 68,8 процента.

В соответствии с Нормативами патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)²⁹, на 1 сотрудника территориальных органов Рослесхоза, осуществляющего федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) должно приходиться не более 11,5 тыс. гектара.

²⁷ Отчет по форме 1-ДЛХ «Сведения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) департаментом лесного хозяйства по федеральным округам», утвержденной приказом Рослесхоза от 14 января 2016 года № 8.

²⁸ В соответствии с пунктом 36 статьи 81 Лесного кодекса, пунктом 5.4.18 Положения о Рослесхозе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 736 (ред. от 7 октября 2017 года).

²⁹ Утвержденные приказом Минприроды России от 21 января 2014 года № 21 (далее - приказ Минприроды России № 21).

Так, контролируемая площадь лесного фонда в расчете на одного сотрудника департамента лесного хозяйства по Сибирскому федеральному округу (далее - департамент по СФО), осуществляющего федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), составляет 48,3 тыс. га от штатной численности и 82,4 тыс. га от фактической численности государственных лесных инспекторов, что в 7 раз превышает нормативы, установленные приказом Минприроды России № 21.

В ходе анализа исполнения Рослесхозом, его территориальными органами и подведомственными учреждениями, органами исполнительными власти субъектов Российской Федерации возложенных на них полномочий в области оценки состояния и учета лесных ресурсов установлены нарушения и недостатки, указанные в приложении № 5 к отчету, в том числе следующие:

Рослесхозом согласовывались проекты лесных планов субъектов Российской Федерации, не соответствующие требованиям нормативных правовых актов, регламентирующих порядок разработки лесного плана и его состав; не сформировано новое государственное задание в связи с изменением в 2017 году показателей объема государственного задания ФГБУ «Рослесинфорг»; не учитывались значения нормативных затрат при формировании обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания (далее - ОБАС); объемы государственных работ, указанные в ОБАС и государственном задании, утвержденном Рослесхозом, не соответствуют друг другу; принят отчет об исполнении государственного задания ФГБУ «Рослесинфорг», не соответствующий требованиям технического задания; не обеспечена прозрачность обоснования стоимости единицы объема работ при расчете планируемого объема субсидии на выполнение государственного задания;

территориальными органами Рослесхоза в ряде случаев не проводились внеплановые проверки исполнения переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений;

комитетом лесного хозяйства Московской области 17 из 19 лесохозяйственных регламентов лесничеств, а также лесной план Московской области не приведены в соответствие с требованиями действующего законодательства; неэффективно осуществлялось лесовосстановление; утверждена редакция устава подведомственного ГАУ МО «Центрлесхоз», которая в качестве основных видов деятельности учреждения содержит вид деятельности, относящийся согласно статье 39.1 Лесного кодекса к предпринимательской деятельности;

минприроды Краснодарского края допущены нарушения при проведении аукционов и предоставлении лесных участков в аренду; при ведении и внесении изменений в ГЛР; изменения в лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесной план Краснодарского края при изменении данных о структуре и состоянии лесов не вносились; допущено несоответствие сведений сводного плана тушения лесных пожаров и планов тушения лесничеств (от-

сутствует информация о наличии сил и средств, которые могут быть привлечены к тушению лесных пожаров).

Кроме того, минприроды Краснодарского края не обеспечено эффективное использование резервов лесного фонда (фактическая площадь использования лесов составляет от 2 % до 20 % возможной для освоения лесов); не обеспечено освоение расчетной лесосеки по всем видам рубок.

В области бухгалтерского учета и бюджетной отчетности у объектов проверки установлены нарушения формирования и ведения бюджетной сметы, порядка администрирования доходов, оформления первичных учетных документов, отражения на балансе произведенных затрат.

В ходе проверки выявлены нарушения в области закупок (департаментом по СФО, комитетом установлены требования, влекущие ограничение участников аукциона, экспертиза и приемка товаров осуществлялась должностным лицом заказчика территориального органа Рослесхоза, находящимся в прямом родстве с руководителем организации-поставщика, заключены контракты, которые не содержали расчетов и обоснований цен контрактов, установлены факты завышения начальной (максимальной) цены контрактов и другие).

Проанализировав расходы Рослесхоза и его подведомственных учреждений на создание, развитие и эксплуатацию государственных информационных систем общей стоимостью 2581655,64 тыс. рублей, в том числе Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (далее - ЛесЕГАИС) в сумме 1035552,9 тыс. рублей; автоматизированной информационной системы «Государственный лесной реестр» (далее - АИС ГЛР) в сумме 185000 тыс. рублей; информационной системы дистанционного мониторинга Федерального агентства лесного хозяйства (далее - ИСДМ-Рослесхоз) в сумме 1361102,74 тыс. рублей, установлено следующее.

Недостижение ожидаемого эффекта от создания системы по учету древесины, предусмотренного Концепцией ЛесЕГАИС³⁰, свидетельствует о невыполнении задачи по борьбе с нелегальным оборотом древесины с целью предотвращения незаконных заготовок древесины в лесах Российской Федерации, предусмотренной пунктом 6.4.5 Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года³¹, а также задачи по повышению эффективности охраны лесов от незаконных рубок, предусмотренной пунктом 10 Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года³².

Так, ожидаемый эффект от создания системы по учету древесины, предусмотренный Концепцией ЛесЕГАИС, с 2014 по 2016 год достигнут не был.

³⁰ Концепция создания ЛесЕГАИС, утверждена приказом Рослесхоза от 18 августа 2014 года № 299 (далее - Концепция ЛесЕГАИС).

³¹ Утверждена приказом Минпромторга России № 248, Минсельхоза России № 482 от 31 октября 2008 года.

³² Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года № 1724-р.

ИТОГИ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ УЧЕТА ДРЕВЕСИНЫ И СДЕЛОК С НЕЙ (ЛесЕГАИС) в 2014 – 2016 годах



В 2017 году отмечается динамика роста объема незаконных рубок (увеличение в 1,55 раза) и ущерба, причиненного лесному хозяйству (увеличение в 1,26 раза).

В ходе проверки установлено несоответствие учетных данных об объеме заготовленной древесины, а также об объемах экспорта древесины (деловой круглый лес, пиломатериалы), содержащихся в ЛесЕГАИС, в отраслевой отчетности субъектов Российской Федерации, представляемой в Рослесхоз (форма 12-ОИП «Сведения об отводе лесосек и рубках лесных насаждений»), в официальной информации Росстата (пункт 16.51 раздела «Лесное хозяйство» Российского статистического ежегодника) и в отчетности ФТС России об объеме вывоза древесины из Российской Федерации.

Так, по данным ЛесЕГАИС, указан объем заготовленной в 2015 году древесины на 35,1 млн. куб. м, или на 21,7 %, больше, чем в официальных данных Росстата (126,8 млн. куб. м), и в 2016 году - больше на 65,0 млн. куб. м, или на 32,2 %, чем в официальных данных Росстата (136,6 млн. куб. метра).

Также, по данным ЛесЕГАИС, в 2015 году заготовлено древесины 161,9 млн. куб. м, что на 43,3 млн. куб. м, или 21,1 %, меньше, чем по данным 12-ОИП (205,2 млн. куб. м). Аналогично, в 2016 году заготовлено древесины, по данным ЛесЕГАИС, 201,6 млн. куб. м, что на 12,2 млн. куб. м, или 5,7 %, меньше, чем по данным 12-ОИП (213,8 млн. куб. метра).

Кроме того, в 2017 году, по данным ЛесЕГАИС, объем вывоза древесины (4403-М3-Лесоматериалы необработанные) из Российской Федерации составил 16,0 млн. куб. м, что на 3,4 млн. куб. м, или на 17,5 %, меньше, чем по данным ФТС России (19,4 млн. куб. метра).

Экспорт пиломатериалов, по данным ЛесЕГАИС, во II полугодии 2017 года составил 9,6 млн. куб. м, что на 5,5 млн. куб. м (36,4 %) меньше, чем по данным ФТС России (15,1 млн. куб. метра).

Кроме того, установлены факты санкционирования Рослесхозом финансирования мероприятий по модернизации и эксплуатации ЛесЕГАИС за счет внебюджетных источников, а также финансирования в 2017-2018 годах в нарушение пункта 27 Правил № 365³³ мероприятий по развитию и эксплуатации информационной системы ЛесЕГАИС в сумме 183650,0 тыс. рублей при отсутствии указанных мероприятий в плане информатизации Рослесхоза.

Установлены факты неэффективного использования ресурсов, созданных за счет средств федерального бюджета на общую сумму 187435,7 тыс. рублей (истечение срока действия проектной документации, разработанной для предоставления в аренду лесных участков, преждевременная разработка проекта лесного плана Краснодарского края, которая привела к необходимости внесения в него изменений в целях приведения в соответствие с требованиями приказа Минприроды России от 20 декабря 2017 года № 692, внесшего дополнительные требования к составу и структуре лесного плана и другие).

Проведенный анализ свидетельствует о недостаточном уровне или отсутствии планирования мероприятий по оценке и учету лесных ресурсов, а также их финансового обеспечения, что приводит к неэффективному использованию бюджетных средств и недостижению заданных результатов.

Цель 4. Оценка реализации Федерального закона от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель»

В ходе оценки реализации Федерального закона № 280-ФЗ, вступившего в силу 11 августа 2017 года, принятие которого обусловлено необходимостью устранить расхождения

³³ Правила подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365.

данных о землях лесного фонда, содержащихся в ГЛР и ЕГРН, установлено следующее.

Федеральным законом № 280-ФЗ установлен приоритет сведений ЕГРН над сведениями ГЛР³⁴ и определено, что до 1 января 2023 года Росреестр осуществляет устранение противоречий между сведениями ЕГРН в части пересечения границ земельных и лесных участков, а орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области лесных отношений, приводит сведения ГЛР в соответствие со сведениями ЕГРН.

Федеральный закон № 280-ФЗ является нормативным правовым актом прямого действия, при этом в настоящее время его реализация сопряжена с проведением сплошной проверки соблюдения законности возникновения прав на земельные участки, осуществляемой на основании протокольного поручения Правительства Российской Федерации от 6 июля 2017 года № ДК-П13-182пр и предусмотренной Указаниями³⁵, согласно которым проведение сплошной проверки целесообразно осуществлять в рамках деятельности межведомственных рабочих групп, созданных в субъектах Российской Федерации в целях решения вопросов, связанных с приведением в соответствие сведений ЕГРН и ГЛР (далее - рабочая группа).

Следует отметить, что поручение о сплошной проверке адресовано Рослесхозу, органам прокуратуры Российской Федерации, МВД России. Вместе с тем большинство первичных документов, необходимых для оценки законности возникновения прав, содержатся у Росреестра.

В ходе проверки установлено, что данные отчетов о деятельности рабочих групп, представленные Рослесхозом и Росреестром, подготовка которых предусмотрена Указаниями, разнятся.

Так, на 15 октября 2018 года всего по Российской Федерации, по данным Рослесхоза, количество земельных участков, являющихся лесными в соответствии с ГЛР, а в соответствии с ЕГРН, имеющих иную категорию земель, составляет 70738 участков, что на 10003 участка больше, чем по данным Росреестра (60735 участков), по данным Рослесхоза всего на заседаниях Рабочих групп приняты решения об исключении из ГЛР сведений о 3229 лесных участках, что на 55 участков меньше, чем по данным Росреестра (3284), по данным Рослесхоза приняты решения об оспаривании законности возникновения прав на земельные (лесные) участки в судебном порядке и направлении сведений в правоохранительные органы в отношении 2852 участков, что на 164 меньше, чем по данным Росреестра (3016).

³⁴ В случае если в соответствии со сведениями, содержащимися в ГЛР, лесном плане субъекта Российской Федерации, земельный участок относится к категории земель лесного фонда, а в соответствии со сведениями ЕГРН, правоустанавливающими или правоудостоверяющими документами на него к иной категории земель, его принадлежность к определенной категории земель определяется в соответствии со сведениями ЕГРН, либо в соответствии со сведениями, указанными в правоустанавливающих или правоудостоверяющих документах на земельные участки (при отсутствии таких сведений в ЕГРН) при условии, если права правообладателя или предыдущих правообладателей на земельный участок возникли до 1 января 2016 года.

³⁵ Указания для региональных межведомственных групп, созданных в целях решения вопросов, связанных с приведением в соответствие сведений Единого государственного реестра недвижимости и государственного лесного реестра (письмо Рослесхоза № ИВ-03-54/13151, Росреестра № 26356-ВА/Д23И от 18 сентября 2017 года) (далее - Указания).

В отношении земельных участков, расположенных на территории Московской области, решения принимаются двумя межведомственными рабочими группами (созданы при комитете и Рослесхозе³⁶). Следует отметить, что данная отчетность не включает сведения об участках, рассматриваемых на заседаниях межведомственной рабочей группы, созданной при комитете лесного хозяйства Московской области³⁷.

Межведомственная рабочая группа по проведению проверки соблюдения законности возникновения прав на земельные участки, созданная в Рослесхозе, (далее - рабочая группа Рослесхоза) проводит проверку законности возникновения прав в отношении участков, рассматриваемых на ее заседаниях, т.е. не обеспечивает проведение сплошной проверки в отношении всех земельных участков, расположенных на территории Московской области, как предусмотрено Указаниями.

На Межведомственной рабочей группе Рослесхоза рассмотрены 739 земельных участков, на заседаниях межведомственной рабочей группы по устранению противоречий в сведениях государственных реестров, созданной комитетом лесного хозяйства Московской области, рассмотрены 5713 земельных участков, из которых в отношении 3907 (68,4 %) участков принято решение о приведении сведений ГЛР в соответствие со сведениями ЕГРН без проведения сплошной проверки.

Кроме того, при анализе данных отчетов, представленных Рослесхозом и Росреестром, установлено, что их подготовка осуществляется без учета требований Указаний (не соблюдены контрольные равенства). Так, при установленном требовании о равенстве количества земельных участков, рассмотренных на рабочей группе, сумме земельных участков, в отношении которых приняты решения с кодами 10, 11 и решение с иными кодами, в отчете, представленном Рослесхозом, общее количество рассмотренных участков на 756 участков больше, чем сумма участков, в отношении которых приняты решения, а по данным Росреестра - больше на 217 участков, что свидетельствует об отсутствии надлежащего контроля со стороны Рослесхоза и Росреестра за достоверностью отражаемых в отчетах данных и не позволяет получить реальные сведения о ходе реализации Федерального закона № 280-ФЗ.

В ходе проверки Рослесхозом представлена информация, что на территории Российской Федерации на основании уведомлений Росреестра и решений рабочей группы подлежит исключению из ГЛР 6,1 тыс. га, из которых исключены 5,7 тыс. гектаров.

В ходе анализа деятельности Рабочей группы Рослесхоза установлено, что формирование списка земельных участков, в отношении которых необходимо выполнение мероприятий по устранению противоречий в сведениях государственных реестров и установлению принадлежности земельного участка к определенной категории земель не осуществляется, что не соответствует пункту 2 Указаний.

³⁶ Приказом Рослесхоза от 24 января 2018 года № 27 создана межведомственная рабочая группа по проведению проверки соблюдения законности возникновения прав на земельные участки, относящиеся в соответствии с ГЛР к лесным, а в соответствии с ЕГРН к землям иных категорий на территории Московской области.

³⁷ В соответствии с приказом комитета лесного хозяйства Московской области от 21 февраля 2018 года № 26П-236 создана межведомственная рабочая группа по устранению противоречий в сведениях государственных реестров.

Установлены факты применения на заседаниях межведомственных рабочих групп решений, отличных от решений, ранее принятых судебными органами (Верховным Судом Российской Федерации), принятия решений большинством голосов (при возражении представителей департамента и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области лесных отношений).

При реализации Федерального закона № 280-ФЗ выявлены проблемные вопросы, в том числе неурегулированные законодательно, перечень которых представлен в приложении № 6 к отчету.

Цель 5. Анализ коррупционных рисков при выполнении мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации, а также реализации Федерального закона от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель»

В проверяемом периоде департаментом по СФО не проводилась работа по мониторингу и выявлению коррупционных рисков в сфере закупок, поскольку в 2014-2017 годах проведение экспертизы поставок ГСМ для автотранспортных средств департамента по СФО в рамках заключенных с ООО Торговый дом «Лаорс» государственных контрактов и их приемка осуществлялись должностным лицом, находящимся в прямом родстве с руководителем организации-поставщика, также являющимся руководителем структурного подразделения, осуществляющего размещение заказов для государственных нужд, что может свидетельствовать о наличии коррупционных рисков при использовании средств федерального бюджета.

Комитетом при возможности использования метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), являющегося приоритетным для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), необоснованно использовался затратный метод, в результате чего разница в НМЦК по аналогичным работам на территории одних и тех же лесничеств у комитета и подведомственного ему учреждения, использующего метод рыночных цен, составила 7155,8 тыс. рублей.

Положение о Комиссии по рассмотрению материалов по отнесению лесов к защитным лесам и выделению особо защитных участков лесов, утвержденное Рослесхозом, не содержит порядка подготовки заключений на представленные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации материалы, а также требований к их составу и качеству, что влечет риски принятия Комиссией необоснованных решений.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия (при наличии) отсутствуют.

Выводы

1. Покрытая лесом площадь Российской Федерации по состоянию на 1 января 2018 года составляет 769,5 млн. га, и за предшествующие 5 лет сократилась на 1,1 млн. га, общий запас древесины в лесах - 79,7 млрд. куб. м, что на 0,2 млрд. куб. м меньше по сравнению с 2013 годом, половина из них - спелые и перестойные. Хвойные породы составляют 68,1 % от покрытой лесом площади и 73,1 % от общего запаса.

В результате экстенсивной эксплуатации лесов, в основном направленной на изъятие запасов хвойной древесины, без проведения необходимых лесовосстановительных мероприятий произошла замена хвойных насаждений лиственными породами, что в значительной степени снижает лесосырьевой потенциал лесов. За пятилетний период площадь и запас древесины в лесах с преобладанием хвойных пород сократились на 0,4 % площади и на 0,7 % запаса.

В период 2013-2017 годов наблюдалось ухудшение состояния лесного фонда, что свидетельствует о неэффективности государственной политики в области лесных отношений.

Допустимый объем изъятия древесины (расчетная лесосека) за пятилетний период в среднем составлял 700 млн. куб. м и менялся незначительно (в 2013 году - 696,0 млн. куб. м, в 2018 году - 710,7 млн. куб. м). Расчетная лесосека в целом по стране использовалась на уровне от 27,8 % до 30,4 процента.

Санитарное и лесопатологическое состояние лесных насаждений остается неудовлетворительным. В результате несвоевременного принятия мер, в том числе проведения санитарно-оздоровительных мероприятий в лесах, общая площадь погибших и поврежденных лесных насаждений ежегодно увеличивается. Примерами этого являются массовая гибель лесов от поражения короедом-типографом в Московской области в 2013-2015 годах, повреждение больших площадей лесного фонда в Сибирском федеральном округе сибирским шелкопрядом в 2016-2018 годах.

Площадь погибших лесных насаждений за период 2013-2017 годов увеличилась с 541,8 тыс. га до 1756,1 тыс. га, или в 3,2 раза, что вызвано, в основном, лесными пожарами. Площадь поврежденных лесных насаждений увеличилась с 1841,4 тыс. га до 4805,3 тыс. га, или в 2,6 раза, что вызвано повреждениями вредными организмами и болезнями леса.

По состоянию на 1 января 2018 года фонд лесовосстановления составлял 32728,8 тыс. га, и в сравнении с 2013 годом увеличился на 979,0 тыс. га. При этом работы по лесовосстановлению ежегодно не превышают 2,9 % от площади фонда лесовосстановления, а их доля по сравнению с 2013 годом увеличилась всего на 0,2 процента.

В национальном проекте «Экология», утвержденном протоколом заседания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальными проектам от 24 сентября 2018 года № 12, в части федерального проекта «Сохранение лесов» предусмотрены задачи и результаты, ориентированные на лесовосстановление и не учитывающие необходимость осуществления мер по профилактике сокращения лесов, в том числе борьбе с незаконными рубками.

Наблюдается тенденция увеличения объемов незаконной рубки, которые по сравнению

с 2013 годом составили 1693,9 тыс. куб. м. Ущерб от незаконной рубки в 2017 году составил 11,5 млрд. рублей, за I полугодие 2018 года - 5,5 млрд. рублей.

2. В настоящее время в Российской Федерации отсутствует информационная система учета лесных ресурсов, содержащая достоверную информацию о качественных, количественных и стоимостных характеристиках лесного фонда, что делает невозможным эффективное управление в области лесного хозяйства и реализацию целей и задач документов стратегического планирования по обеспечению эффективного многоцелевого использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства.

Государственный лесной реестр не содержит достоверной информации о состоянии лесных ресурсов Российской Федерации.

Автоматизированная информационная система «Государственный лесной реестр», на создание и эксплуатацию которой Рослесхозом израсходовано из федерального бюджета 185000,0 тыс. рублей, фактически не используется.

Отсутствие единого программного продукта, позволяющего в автоматизированном порядке вести все виды учета характеристик состояния лесов, информацию о лесопользователях на основании поступающих отчетов, а также формировать сведения для выдачи выписок из ГЛР, не направлено на цифровизацию системы государственного управления в области учета лесных ресурсов.

Прилагаемые к формам ГЛР проектная документация лесного участка, лесоустроительные планшеты и иная лесоустроительная документация не оцифрованы, ведутся в системе координат, отличной от местной системы координат, что не позволяет совмещать данные ГЛР и ЕГРН.

По причине отсутствия методов стоимостной оценки лесные ресурсы не отражаются в бухгалтерском учете и отчетности, что не позволяет государству, а также заинтересованным лицам иметь представление о цене ресурса, что важно для целей его более эффективного и результативного использования в условиях рыночной экономики.

Кроме того, нормативными правовыми актами, устанавливающими порядок и формы ведения ГЛР, не предусмотрено отражение в ГЛР информации о границах земель лесного фонда, лесничеств и лесопарков, защитных, эксплуатационных и резервных лесов, особо защитных участках лесов, а также о границах лесных участков, наличие которой в ГЛР предусмотрено статьей 91 Лесного кодекса.

Согласно данным статистической отчетности (форма № 22-1) площадь земель лесного фонда, находящаяся в государственной собственности, составляет 1126288,1 тыс. га, что на 20749,4 тыс. га, или 1,8 %, меньше, чем по данным ГЛР (1147037,5 тыс. гектаров).

По данным ЕГРН, на кадастровом учете числится 1404,0 млн. га, что на 257 млн. га, или 18,3 %, больше площади земель лесного фонда согласно данным ГЛР. При этом в ЕГРН по ряду субъектов Российской Федерации содержатся данные о площади земель лесного фонда, превышающей территорию субъекта Российской Федерации (например, по данным ЕГРН, площадь Приморского края - 16,4 млн. га, а площадь земель лесного фонда - 23,4 млн. гектара).

Расхождение данных государственного статистического учета, ГЛР и ЕГРН о землях лес-

ного фонда свидетельствует о недостаточном контроле за достоверностью информации, использованием лесных участков, являющихся федеральной собственностью, и содержит риск отчуждения лесных участков.

3. Федеральный закон № 280-ФЗ, имеющий целью приведение данных ГЛР в соответствие с данными ЕГРН, является нормативным правовым актом прямого действия, при этом в настоящее время его реализация сопряжена с проведением сплошной проверки соблюдения законности возникновения прав на земельные участки, осуществляемой на основании протокольного поручения Правительства Российской Федерации от 6 июля 2017 года № ДК-П13-182пр.

По состоянию на 1 октября 2018 года по результатам применения Росреестром Федерального закона № 280-ФЗ площадь лесных участков в ЕГРН уменьшилась на 23,7 тыс. гектаров.

В ходе проверки Рослесхозом представлена информация, что на территории Российской Федерации на основании уведомлений Росреестра и решений рабочей группы подлежат исключению из ГЛР 6,1 тыс. га, из которых исключены 5,7 тыс. гектаров.

Приведение ГЛР в соответствие с ЕГРН осуществляется, в том числе в ходе рассмотрения вопросов на заседаниях межведомственных рабочих групп, решения на которых принимаются большинством голосов, деятельность которых также не регламентирована нормативными правовыми актами. Имеют место факты принятия необоснованных решений об исключении из ГЛР лесных участков.

Данные отчетности, представляемой Рослесхозом и Росреестром о деятельности межведомственных рабочих групп, в рамках которых проводятся мероприятия по устранению противоречий реестров и проверке соблюдения законности возникновения прав на земельные участки, разнятся.

Установлены факты несвоевременного внесения субъектами Российской Федерации изменений в ГЛР, что обусловлено, в том числе отсутствием единых требований к форме и содержанию уведомлений Росреестра об изменении сведений ГЛР.

4. Государственной программой Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы предусмотрены 4 показателя (индикатора), характеризующих достижение ожидаемых результатов в области оценки состояния и учета лесных ресурсов.

Фактически в 2015-2017 годах не выполнен 1 из 4 показателей: в 2015 го-ду - «Доля площади земель лесного фонда, поставленных на кадастровый учет, в общей площади земель лесного фонда»; в 2016 году - «Доля площади земель лесного фонда с установленными границами лесничеств (лесопарков)».

В ходе проверки установлено, что Минприроды России представлена недостоверная отчетность о достижении Рослесхозом в 2017 году в полном объеме показателя (индикатора) «Доля площади земель лесного фонда с установленными границами лесничеств (лесопарков)».

5. Общий объем средств, направленных на мероприятия по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации, составил

в 2015-2018 годах 13342902,8 тыс. рублей, в том числе: в 2015 году - 2800878,3 тыс. рублей (из них 4,4 % - за счет внебюджетных источников), в 2016 году - 2343580,7 тыс. рублей (из них 6,3 % - внебюджетные средства), в 2017 году - 2165750,5 тыс. рублей (из них 16,5 % - внебюджетные средства), в 2018 году - 5932693,3 тыс. рублей (из них 0,4 % - внебюджетные средства).

Проведенный в ходе проверки анализ свидетельствует о недостаточном уровне или отсутствии планирования мероприятий по оценке и учету лесных ресурсов, а также их финансового обеспечения, что приводит к неэффективному использованию бюджетных средств и недостижению заданных результатов.

6. В нарушение абзаца третьего пункта 48 Регламента Правительства Российской Федерации Минприроды России и администрацией Краснодарского края до настоящего времени не выполнено поручение, предусмотренное пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 25 июня 2013 года № 534 по расширению территории Сочинского национального парка за счет отнесения к его территории земель лесного фонда Туапсинского лесничества и части территории Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника площадью 9026 гектаров.

7. Рослесхозом в целях определения местоположения границ земель лесного фонда с 2008 по 2015 год использовалась процедура постановки лесных участков на кадастровый учет, с 2016 года используется иной механизм - определение границ лесничеств и лесопарков с последующим внесением сведений о границах лесничеств, лесопарков в ЕГРН.

7.1. По состоянию на 15 октября 2018 года не поставлены на кадастровый учет земельные (лесные) участки площадью 12153,9 тыс. га, что составляет 3,8 % от земель, подлежащих постановке на кадастровый учет в рамках обязательств ФГБУ «Рослесинфорг» по государственным контрактам 2008-2015 годов (319448,3 тыс. га), на подготовку документов для постановки на кадастровый учет которых были израсходованы средства федерального бюджета в объеме 471610,8 тыс. рублей (расчетно).

7.2. Из государственного кадастра недвижимости аннулированы сведения о земельных (лесных) участках общей площадью 18517,1 тыс. га, что явилось следствием бездействия должностных лиц Росимущества (неосуществление в установленные законодательством сроки государственной регистрации права собственности Российской Федерации), а также действий органов кадастрового учета (аннулирование сведений в нарушение части 4 статьи 24 Федерального закона № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», находящихся в федеральной собственности в силу Лесного кодекса), что привело к расходованию средств федерального бюджета в размере 619527,2 тыс. рублей (расчетно) без достижения запланированного подпрограммой 2 «Обеспечение использования лесов» государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» результата - увеличения площади земель лесного фонда, поставленных на кадастровый учет, и свидетельствует о

признаках причинения ущерба экономическим интересам государства.

7.3. Сведения о границах лесничеств, установленные Рослесхозом и подлежащие отражению в ГЛР, не соотносятся со сведениями, отраженными Росреестром в ЕГРН.

8. Основным инструментом получения информации о лесных ресурсах является лесоустройство. По состоянию на 1 января 2016 года, по данным ГЛР, давность лесоустроительных материалов составляет до 10 лет 14,7 %, от 11 до 15 лет - 17,8 % и свыше 15 лет - 67,5 % (с 2016 года ГЛР не содержит сведений об изученности лесов в связи с отменой соответствующих форм ГЛР).

В отсутствие единой системы проведения мероприятий по лесоустройству их планирование осуществляется субъектами Российской Федерации в произвольной форме (в том числе, частями по отдельным лесничествам, в разные временные периоды, без определения приоритетности); материалы лесоустройства вводятся в действие в различные сроки, что влечет снижение их достоверности, осложняет возможность их полноценного использования и приводит к неэффективному использованию бюджетных средств, выделенных на мероприятия по лесоустройству; лесотаксационные материалы, разработанные арендаторами в большинстве случаев не учитываются при проведении мероприятий по лесоустройству на территории субъектов Российской Федерации, что не позволяет в полной мере характеризовать состояние лесного фонда.

9. В 2018 году субъектами Российской Федерации осуществляется разработка лесных планов на 10-летний период, которые являются основным документом лесного планирования, при использовании неактуализированных материалов о состоянии лесного фонда.

С учетом того, что финансирование лесохозяйственных мероприятий в рамках переданных полномочий в области лесных отношений осуществляется в соответствии с объемами мероприятий, предусмотренными лесными планами, существуют риски необоснованного выделения субъектам Российской Федерации субвенций из федерального бюджета.

Установлены факты согласования Рослесхозом проектов лесных планов субъектов Российской Федерации, не соответствующих требованиям нормативных правовых актов, регламентирующих порядок разработки лесного плана и его состав, что свидетельствует о ненадлежащем выполнении полномочий, предусмотренных пунктом 5.4.21 Положения о Рослесхозе.

Кроме того, субъектами Российской Федерации (например, Московской областью и Краснодарским краем) в нарушение приказа Минприроды России от 27 февраля 2017 года № 72 изменения в лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесные планы не вносились, что влечет недостоверность информации о характеристиках и состоянии лесного фонда и объемах планируемых лесохозяйственных мероприятий.

10. Низкий уровень замещения должностей сотрудников, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) (фактическая численность в 2016 году составляла 61,1 % от штатной численности, в 2017 году - 68,8 %) не может обеспечивать на должном уровне осуществление основных функции контроля и надзора, закрепленных за Рослесхозом. Контролируемая площадь лесного фонда в расчете на одного сотрудника территориального органа Рослесхоза, осуществляющего лесную охрану в лесах, расположен-

ных на землях обороны и безопасности, в 3 раза превышает нормативы, установленные Минприроды России.

11. Недостижение в 2014-2016 годах ожидаемого эффекта от создания системы по учету древесины, предусмотренного Концепцией Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (ЛесЕГАИС), свидетельствует о невыполнении задачи по борьбе с нелегальным оборотом древесины с целью предотвращения незаконных заготовок древесины в лесах Российской Федерации, предусмотренной пунктом 6.4.5 Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года, а также задачи по повышению эффективности охраны лесов от незаконных рубок, предусмотренной пунктом 10 Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года.

Так, по позиции «Объем незаконно срубленной древесины» вместо снижения в 1,8 раза произошло увеличение в 1,45 раза (с 1,1 млн. куб. м до 1,6 млн. куб. м), а по позиции «Ущерб, причиненный лесному хозяйству от незаконных рубок» вместо снижения в 1,94 раза - увеличение в 1,24 раза (с 9,1 млрд. рублей до 11,3 млрд. рублей). В 2017 году отмечается динамика роста объема незаконных рубок (увеличение в 1,55 раза) и ущерба, причиненного лесному хозяйству (увеличение в 1,26 раза).

Установлено расхождение учетных данных о заготовке древесины и ее вывозе из Российской Федерации, содержащихся в ЛесЕГАИС, данных отчетности Росстата, отчетности ФТС России и отчетности Рослесхоза по форме 12-ОИП «Сведения об отводе лесосек и рубках лесных насаждений», что свидетельствует о том, что Рослесхоз как оператор информационной системы не в полной мере обеспечивает проверку полноты и достоверности информации, содержащейся в системе учета древесины, осуществление которой предусмотрено подпунктом «е» пункта 5 Правил эксплуатации АИС учета древесины и сделок с ней, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2015 года № 55.

Так, в 2017 году, по данным ЛесЕГАИС, объем вывоза древесины из Российской Федерации составил 16,0 млн. куб. м, что на 3,4 млн. куб. м, или на 17,5 %, меньше, чем по данным ФТС России (19,4 млн. куб. метра).

12. За период 2015-2018 годов стоимость работ по государственной инвентаризации лесов (ГИЛ), проводимого Рослесхозом, составила 2190109,2 тыс. рублей, из них наибольшую долю составляют расходы на определение количественных и качественных характеристик лесов - 1488546,4 тыс. рублей, или 68 % от общего объема работ по ГИЛ.

В ходе анализа проведения дистанционного мониторинга использования лесов установлено, что за период 2015-2017 годов общая сумма исковых требований по возмещению ущерба составила 0,6 % (82,4 млн. рублей) от размера ущерба, рассчитанного по результатам проведения мониторинга (14,4 млрд. рублей), уровень возмещения ущерба составил 15,4 млн. рублей, или 0,1 % от рассчитанного ущерба.

Анализ нормативных правовых актов указывает на признаки дублирования функций

федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), проводимого органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений за счет субвенций из федерального бюджета, и государственной инвентаризации лесов, проводимой ФГБУ «Рослесинфорг» за счет субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, в части проверки выполнения лесохозяйственных мероприятий.

Анализ проведения ГИЛ (4 входящих в его состав мероприятия) показал, что не достигнута одна из целей проведения ГИЛ, предусмотренная статьей 90 Лесного кодекса, по своевременному выявлению и прогнозированию развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса.

13. При реализации Рослесхозом, подведомственным ему учреждением, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений мероприятий по оценке и учету лесных ресурсов выявлены нарушения и недостатки при формировании и исполнении государственного задания, при осуществлении государственных закупок, а также в области информатизации, бухгалтерского учета и отчетности на общую сумму 1635320,1 тыс. рублей.

14. Установлены факты неэффективного использования ресурсов, созданных за счет средств федерального бюджета на общую сумму 187435,7 тыс. рублей (неиспользование информационной системы, истечение срока действия проектной документации, разработанной для предоставления лесных участков в аренду).

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Федеральному агентству лесного хозяйства, департаменту лесного хозяйства по Сибирскому федеральному округу, министерству природных ресурсов Краснодарского края, комитету лесного хозяйства Московской области.

2. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

3. Направить информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву, заместителю Министра - руководителю Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии В.В. Абрамченко, Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации Д.Н. Кобылкину, главе администрации (губернатору) Краснодарского края В.И. Кондратьеву.

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

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

А.А. Каульбарс



119991, г. Москва, ул. Зубовская, 2
Телефон: +7 (495) 986-05-09
Факс: +7 (495) 986-09-52
E-mail: info@ach.gov.ru
www.ach.gov.ru