



2022

# Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности мер по воспроизводству лесов в Российской Федерации за период 2019–2020 годов и истекший период 2021 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 21 декабря 2021 года



## Сергей Мамедов

аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

# Ключевые итоги контрольного мероприятия

## Основные цели мероприятия

Оценить организацию воспроизводства лесов и процессов расходования средств федеральных и иных ресурсов в Российской Федерации, а также эффективность их использования.

## Ключевые результаты мероприятия

Счетная палата Российской Федерации (далее также – Счетная палата) провела оценку организации воспроизводства лесов, проанализировала результаты деятельности федеральных и региональных органов власти в этой сфере с учетом объемов финансового обеспечения мероприятий.

Проверка показала, что принятые меры в области обеспечения воспроизводства лесов, в том числе связанные с реализацией федерального проекта «Сохранение лесов» (далее также – федпроект «Сохранение лесов», федеральный проект), положительно повлияли на динамику баланса выбытия и воспроизводства лесов.

По итогам 2020 года восстановлено 93,6 % площади погибших и вырубленных в 2019 году лесных насаждений. Это на 31,8 п. п. больше, чем в 2016 году. Также государством сделаны дополнительные шаги к улучшению ситуации в части воспроизводства лесов: с 2019 года выделяется дополнительное финансирование субъектам Российской Федерации на приобретение лесохозяйственной техники.

Вместе с тем был выявлен риск недостижения цели федпроекта «Сохранение лесов» по обеспечению лесовосстановления на всех имеющихся участках утраченных лесных насаждений к завершению реализации проекта, то есть к 2024 году.

Проведенный на основе критериев эффективности анализ расходования средств и реализации мероприятий по воспроизводству лесов в Российской Федерации показал недостаточную эффективность (ниже среднего).

В проверенный период имелись недостатки государственного управления, связанные с:

- отсутствием перспективного планирования мероприятий по воспроизводству лесов на территории страны на основе актуальной информации о лесах;

- недостаточностью финансового обеспечения мероприятий по воспроизводству лесов;
- отсутствием действенного контроля государства за результатами мероприятий по воспроизводству лесов и др.

Механизм компенсационного лесовосстановления, вступивший в действие с 2019 года, не дал очевидных результатов по увеличению площади лесовосстановления в Российской Федерации. Например, в Томской области в 2020 году компенсационное лесовосстановление проведено всего на 1,5 % площади вырубленных в 2019 году арендаторами лесов.

Повышение продуктивности и улучшение породного состава лесов за счет увеличения доли лесных культур, создающихся с использованием посадочного материала с закрытой корневой системой (далее также – ЗКС), предусмотренное Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов<sup>1</sup>, может быть не выполнено в связи с наличием организационных и финансовых проблем, которые препятствуют реализации вступающих в силу с 2022 года положений Правил лесовосстановления<sup>2</sup>.

В ходе проверки на объектах контроля установлены нарушения, которые обусловлены ненадлежащим применением норм бюджетного и лесного законодательства, в том числе расходование средств при отсутствии соответствующих полномочий, а также недостатки нормативно-правового регулирования.

## Наиболее значимые выводы

Для достижения максимального эффекта в решении задачи по лесовосстановлению на всех участках погибших и вырубленных лесов, а также для эффективного расходования бюджетных средств необходимо наладить тесное взаимодействие органов государственной власти федерального и регионального уровней и обеспечить комплексный подход к решению отмеченных в ходе проверки проблем.

*Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.*

1. Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1724-р.
2. Утверждены приказом Минприроды России от 4 декабря 2020 г. № 1014.

## Наиболее значимые предложения (рекомендации)

В рамках контрольного мероприятия Счетная палата подготовила ряд предложений, в том числе:

1. Правительству Российской Федерации поручить Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в срок до 20 января 2023 года проработать вопросы:
  - об отнесении к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений, предусмотренным статьей 81 Лесного кодекса Российской Федерации, полномочия по мониторингу состояния лесных генетических ресурсов, контролю за оборотом репродуктивного материала лесных растений при воспроизводстве лесов;
  - об установлении порядка использования результатов выявления земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, а также формы и порядка осуществления мониторинга исполнения в субъектах Российской Федерации в установленный статьей 63.1 Лесного кодекса Российской Федерации срок компенсационного лесовосстановления и лесоразведения и др.;
2. Минприроды России в срок до 20 января 2023 года проработать вопросы:
  - о внесении изменений в Правила лесовосстановления, утвержденные приказом Минприроды России от 4 декабря 2020 г. № 1014, в части установления для субъектов Российской Федерации значения доли площади искусственного и комбинированного лесовосстановления, выполняемого посадкой сеянцев с ЗКС, с учетом их лесорастительных особенностей; в части дополнения положениями, регламентирующими порядок приемки работ по лесовосстановлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
  - о корректировке Правил создания и выделения объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и подобных объектов), утвержденных приказом Минприроды России от 20 октября 2015 г. № 438, в части установления требований к проведению ухода за объектами лесного семеноводства и др.

*Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.*

# 1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.18.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год.

# 2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность объектов контрольного мероприятия по организации воспроизводства лесов в Российской Федерации, формированию и использованию федеральных и иных ресурсов, а также по исполнению нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих вопросы воспроизводства лесов.

# 3. Объекты контрольного мероприятия

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва).
- Федеральное бюджетное учреждение «Российский центр защиты леса» (Московская область, г. Пушкино).
- Комитет лесного хозяйства Московской области (Московская область, г. Красногорск).
- Департамент лесного хозяйства Томской области (Томская область, г. Томск).

# 4. Сроки проведения контрольного мероприятия

С 4 мая по 21 декабря 2021 года.

# 5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить организацию воспроизводства лесов и процессов расходования федеральных и иных ресурсов в Российской Федерации.

5.2. Цель 2. Оценить эффективность использования федеральных и иных ресурсов, направляемых на реализацию мер по воспроизводству лесов.

## Критерии оценки эффективности

В рамках контрольного мероприятия применялись следующие критерии эффективности:

- отсутствуют неизрасходованные объемы финансового обеспечения в части мероприятий по воспроизводству лесов (за исключением объемов, образовавшихся в связи с экономией) – К1;
- возможности для экономии объемов финансового обеспечения для достижения плановых показателей отсутствуют – К2;
- достигнуты установленные плановые показатели выполнения мероприятий по воспроизводству лесов – К3;
- увеличение отношения площади лесовосстановления и лесоразведения в отчетном году к площади вырубленных и погибших лесных насаждений в предыдущем году (сравнение динамики отчетного года с предыдущим годом) – К4;
- доля площади списанных (погибших) лесных культур в площади созданных лесных культур за пять лет – К5;
- увеличение доли площади искусственного лесовосстановления в общей площади лесовосстановления (сравнение динамики отчетного года с предыдущим годом) – К6;
- увеличение доли искусственного лесовосстановления, созданного посадочным материалом с закрытой корневой системой (сравнение динамики отчетного года с предыдущим годом) – К7;
- обеспеченность работ по лесовосстановлению посадочным материалом собственного производства (отсутствие дефицита в регионе) (в динамике) – К8;
- увеличение доли улучшенных семян лесных растений в общем объеме заготовленных семян (сравнение динамики отчетного года с предыдущим годом) – К9;
- отсутствие участков, пройденных государственной инвентаризацией лесов, с неудовлетворительной оценкой мероприятий по воспроизводству лесов (несоответствие лесоводственным требованиям) – К10.

## 6. Проверяемый период деятельности

2019–2020 годы и истекший период 2021 года (при необходимости – более ранние периоды).

## 7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Леса России занимают пятую часть площади лесов мира. Они выполняют экономическую, экологическую и социальную функции. Воспроизводство лесов является одним из важнейших направлений лесохозяйственной деятельности и влияет на снижение углеродного следа, ставшего серьезной проблемой современной действительности. Эффективность воспроизводства лесов обусловлена в основном управленческими решениями, в том числе мерами планирования, финансового обеспечения, контроля за исполнением мероприятий и правоприменительной практикой.

Контрольное мероприятие проведено в форме аудита эффективности (использовались результат-ориентированный, системно-ориентированный, проблемно-ориентированный подходы) и финансового аудита.

В целях формирования выводов об эффективности мер по воспроизводству лесов в разрезе регионов анализ данных по критериям эффективности проведен с использованием инструментов BI-системы<sup>3</sup>.

Для формирования аудиторских доказательств в ходе проверки были изучены документы из справочных правовых систем и государственной интегрированной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», проанализированы документы и расчеты, представленные по месту нахождения объектов контроля, а также полученные в ответ на запросы, которые направлялись 80 высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организациям, представляющим интересы лесопромышленного комплекса<sup>4</sup> (далее – запрос Счетной палаты).

## 8. Результаты контрольного мероприятия

### 8.1. Оценка организации воспроизводства лесов и процессов расходования федеральных и иных ресурсов в Российской Федерации

Воспроизводство лесов на землях лесного фонда в соответствии со статьями 81–83 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) осуществляется федеральными и региональными органами исполнительной власти, лицами,

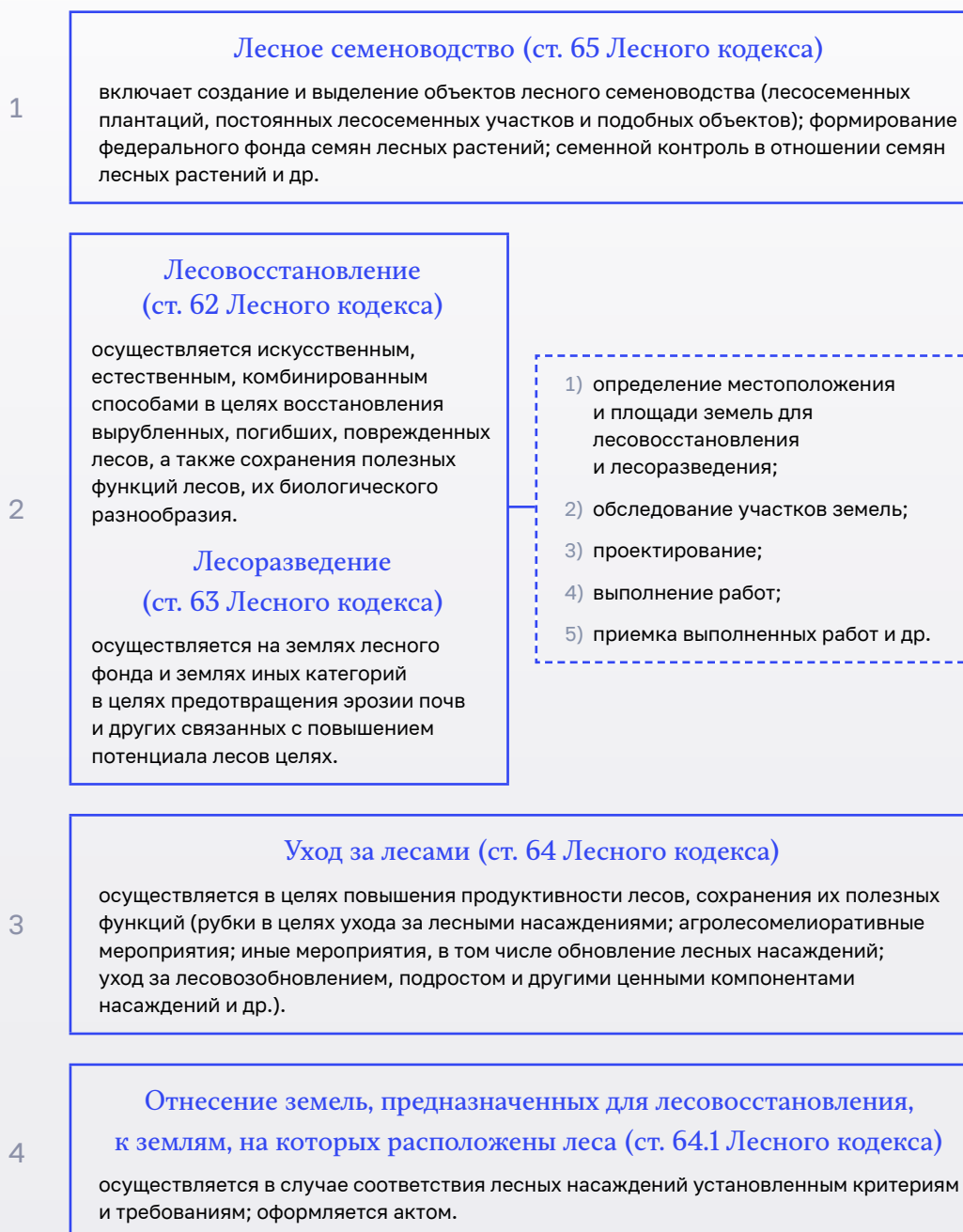
- 
3. Система бизнес-аналитики (Business Intelligence) – набор инструментов и технологий сбора и обработки данных.
  4. Письма Счетной палаты Российской Федерации от 4 августа 2021 г. № ЗИ10-225/10-00, от 24 августа 2021 г. № ЗИ10-103/10-03 и № ЗИ10-104/10-03.

используемыми леса. Оно включает в себя лесное семеноводство, лесовосстановление, лесоразведение, уход за лесами и отнесение земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, на которых расположены леса (рисунок 1).

Рисунок 1

# Воспроизводство лесов

## Воспроизводство лесов (ст. 61 Лесного кодекса)





За федеральными органами государственной власти закреплены полномочия по формированию федерального фонда семян лесных растений, государственному мониторингу воспроизводства лесов. Фактически они выполняются ФБУ «Российский центр защиты леса» (далее – ФБУ «Рослесозащита») за счет субсидий из федерального бюджета на исполнение государственного задания.

В субъектах Российской Федерации органами исполнительной власти исполняются иные полномочия в указанной области в рамках переданных Российской Федерацией полномочий за счет субвенций из федерального бюджета, а также при необходимости – средств региональных бюджетов и внебюджетных средств подведомственных им региональных учреждений<sup>5</sup>.

Арендаторы лесных участков выполняют мероприятия по воспроизводству лесов, предусмотренные проектами освоения лесов<sup>6</sup>, за счет собственных средств.

Важной задачей государственного управления в сфере лесного хозяйства является сохранение лесов, что отражено в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204.

Ежегодно в России сплошные вырубki леса проводятся на площади более 1,1 млн га<sup>7</sup>. От воздействия пожаров, вредных организмов, почвенно-климатических и других факторов погибают в среднем 0,2 млн га<sup>8</sup>.

За 5 лет площадь покрытых лесом земель лесного фонда сократилась на 0,5 % и составила на 1 января 2021 года 765,9 млн га<sup>9</sup>. Общий запас древесины за 2016–2020 годы уменьшился на 372,91 млн куб. м (0,5 %), при этом хвойных пород – на 527,59 млн куб. м (0,9 %).

В целом на 1 января 2021 года накопленная площадь невозстановленных лесов в Российской Федерации (фонд лесовосстановления) составила 3,1 % от площади лесного фонда.

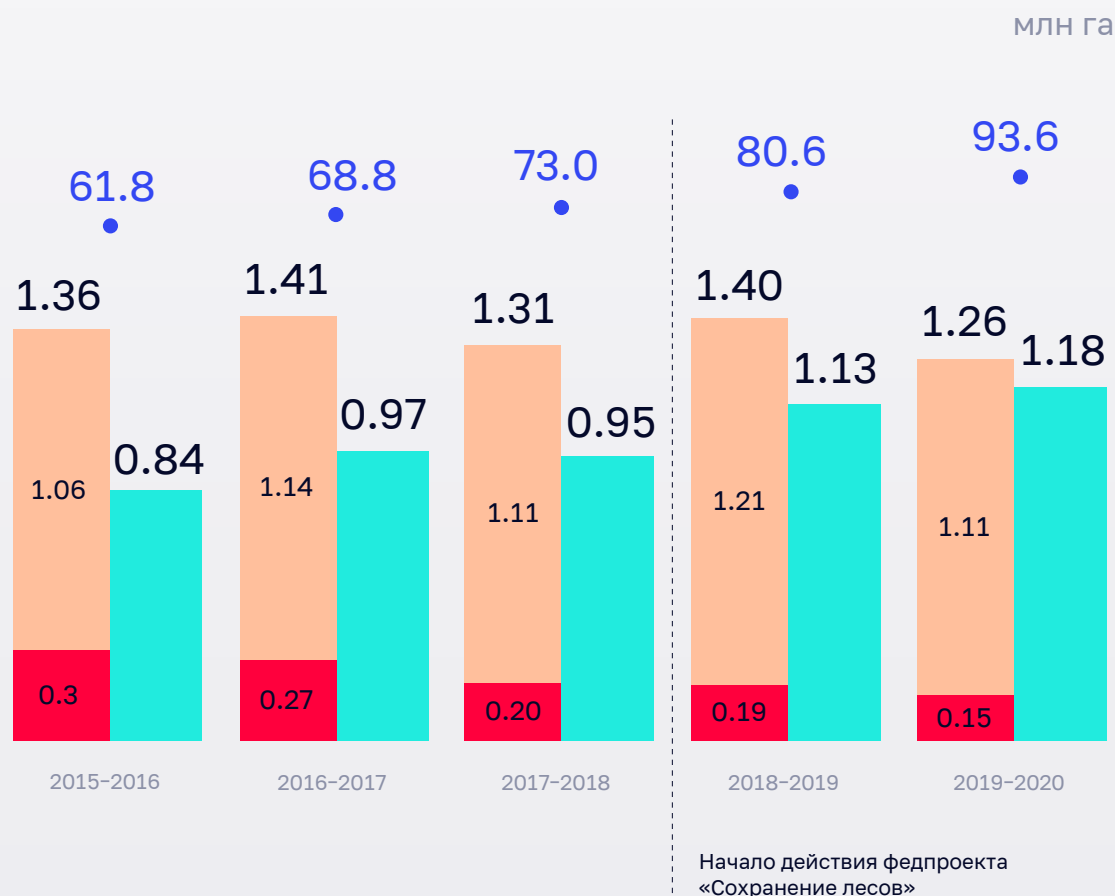
Результаты контрольного мероприятия показывают, что в Российской Федерации площади выбытия лесов за год несколько превышают объемы лесовосстановления и лесоразведения. Однако с учетом уменьшения площади погибших и вырубленных лесов и роста площади лесовосстановления наметилась тенденция к улучшению ситуации с обеспечением баланса выбытия и воспроизводства лесов (рисунок 2).

- 
5. Подробная информация об объемах финансирования в разрезе полномочий представлена в приложении № 2.
  6. В соответствии со статьей 88 Лесного кодекса.
  7. По данным формы 12-ОИП «Сведения об отводе лесосек и рубках лесных насаждений», утвержденной приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565 (все формы ОИП утверждены данным приказом).
  8. По данным формы 10-ОИП «Раздел 2. Сведения о повреждении и гибели лесов».
  9. По данным формы 3-ГЛР «Состав земель лесного фонда и земель иных категорий, на которых расположены леса», утвержденной приказом Минприроды России от 6 октября 2016 г. № 514 (все формы ГЛР утверждены данным приказом).

Рисунок 2

## Соотношение площади выбытия и площади лесовосстановления и лесоразведения

- Погибшие лесные насаждения
- Сплошные рубки
- Лесовосстановление и лесоразведение
- Баланс выбытия и воспроизводства, %



Лесовосстановление проводится ежегодно в среднем на площади 1,0 млн га<sup>10</sup>. Объем лесовосстановления по итогам 2020 года в сравнении с 2016 годом увеличился на 40,4 % и по состоянию на 1 января 2021 года составил 1,2 млн га, из них 75 % объема работ выполняется лицами, использующими леса.

В 2020 году лесовосстановление проведено арендаторами лесных участков на площади 0,9 млн га, что на 30,3 % больше, чем в 2016 году. Вместе с тем снижается объем выполняемых мероприятий по лесовосстановлению за счет средств федерального бюджета с 118,6 тыс. га в 2016 году до 108,9 тыс. га в 2020 году (8,2 %).

В период 2019–2020 годов и истекший период 2021 года финансирование воспроизводства лесов осуществлялось в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»<sup>11</sup> (далее – госпрограмма Российской Федерации) и государственных программ субъектов Российской Федерации в области лесных отношений.

Обновление информации о землях, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, возможных способах лесовосстановления, проведение мероприятий по лесовосстановлению, оснащение регионов лесохозяйственной техникой, формирование запаса лесных семян осуществлялись в рамках федпроекта «Сохранение лесов»<sup>12</sup> и одноименных региональных проектов (далее – регпроекты «Сохранение лесов», региональные проекты).

На указанные мероприятия в паспорте федерального проекта на 2019 год предусмотрено 21 199,3 млн рублей, на 2020 год – 21 412,0 млн рублей, на 2021 год – 21 682,8 млн рублей, в том числе из федерального бюджета – 15,7, 16,8 и 18 % соответственно.

Проверка организации органами государственной власти воспроизводства лесов, использования бюджетных средств и средств из иных источников показала наличие системных проблем и нарушений.

8.1.1. В рамках проектной деятельности по воспроизводству лесов выявлены недостатки в организации планирования, реализации и мониторинга реализации федерального проекта.

8.1.1.1. Федпроект «Сохранение лесов», основной целью которого является сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений, не имеет запланированного итога к 2024 году

- 
10. По данным формы 1-субвенции «Отчет о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция», утвержденной приказом Рослесхоза от 16 апреля 2012 г. № 141.
  11. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318.
  12. Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Экология» от 21 декабря 2018 г. № 3.

по обеспечению воспроизводства лесов на площади, равной всей площади вырубленных лесов. С учетом положений методики расчета показателей федерального проекта<sup>13</sup> его фактический результат заключается в том, что по прошествии шести лет с начала реализации в 2024 году воспроизводство лесов будет обеспечено на площади, равной площади лесов, вырубленных и погибших в течение 2022 года.

Организация мероприятий в части воспроизводства лесов посредством проектной деятельности некорректна. Требования SMART<sup>14</sup>, которые используются в проектном управлении для определения целей и постановки задач, к заявленной в федеральном проекте цели в полном объеме не применимы. Сохранение лесов не должно ограничиваться по времени. К достижению цели по сохранению лесов целесообразно применять не проектный, а процессный подход, как и для реализации большинства мероприятий в сфере лесного хозяйства<sup>15</sup>.

Финансирование основной части мероприятий по воспроизводству лесов посредством федпроекта «Сохранение лесов», по которому срок окончания реализации запланирован на 31 декабря 2024 года, в случае невозможности пролонгации реализации указанных мероприятий в рамках проектной деятельности повлечет необходимость их финансового обеспечения с применением процессного подхода начиная с 2025 года.

8.1.1.2. Отдельные показатели федпроекта «Сохранение лесов» не объективны с точки зрения использования для оценки достижения конечных результатов реализации запланированных задач. Его паспортом в качестве показателей определены в том числе «Количество выращенного посадочного материала лесных растений» и «Запас семян лесных растений для лесовосстановления и лесоразведения». Однако количество выращенного посадочного материала лесных растений и запас семян не могут отражать конечную результативность мероприятий по воспроизводству лесов, так как не свидетельствуют о приросте площади, покрытой лесом. Например, в Московской области списаны заложенные в 2019–2020 годах лесные культуры на площади 0,5 тыс. га.

8.1.1.3. Перспективное планирование в части федпроекта «Сохранение лесов» в разрезе регионов не осуществлено. Это не позволяет обеспечить надлежащий мониторинг достижения показателей и результатов по воспроизводству лесов по субъектам Российской Федерации.

---

13. Приказ Рослесхоза от 30 июля 2021 г. № 614.

14. Specific (конкретный), Measurable (измеримый), Assignable (назначаемый), Realistic (реалистичный), Time related (связанный со временем).

15. Осуществление деятельности, предусматривающей предоставление субвенций бюджетам регионов, в соответствии с пунктом 14 Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786, должно осуществляться в рамках процессных мероприятий госпрограммы Российской Федерации.

Так, не предусмотрено распределение в разрезе регионов плановых значений:

- показателей<sup>16</sup> «Площадь лесовосстановления и лесоразведения», «Запас семян лесных растений для лесовосстановления и лесоразведения», «Количество выращенного посадочного материала лесных растений»;
- результатов<sup>17</sup> по увеличению площади лесовосстановления на арендованных лесных участках, увеличению площади искусственного лесовосстановления за счет внебюджетных средств учреждений до 2024 года, оснащению субъектов Российской Федерации лесохозяйственной техникой, формированию запаса лесных семян, увеличению площади лесовосстановления на неарендованных лесных участках на 2022–2024 годы<sup>18</sup>.

В региональных проектах, в том числе в Московской области<sup>19</sup>, в основном единственным показателем в части воспроизводства является «Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений»<sup>20</sup>.

Наиболее распространенными запланированными результатами в региональных проектах являются результаты по увеличению площади лесовосстановления на лесных участках, не переданных в аренду, а также по формированию фонда лесных семян<sup>21</sup>. Однако указанные результаты в федеральном проекте распределены в разрезе регионов на 2021 год в объеме меньшем, чем предусмотрено в целом по Российской Федерации, на 11,2 тыс. га и 6,041 тонны соответственно.

- 
16. В приложении № 2 к паспорту федерального проекта.
  17. В приложении № 3 к паспорту федерального проекта.
  18. Указанное не соответствует пункту 30 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 (далее – Положение об организации проектной деятельности), согласно которому паспорт федерального проекта включает в себя в том числе значения показателей и результаты по годам и субъектам Российской Федерации.
  19. При этом согласно пункту 26 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 18 декабря 2020 г. № 982/42, подготовка паспорта регионального проекта осуществляется руководителем регионального проекта с учетом соответствующего федерального проекта.
  20. Установленный федпроектом «Сохранение лесов» показатель «Площадь лесовосстановления и лесоразведения» предусмотрен только в 28 региональных проектах из 81 (34,6 %), «Запас семян лесных растений для лесовосстановления и лесоразведения» – в 26 (32,1 %), «Количество выращенного посадочного материала лесных растений» – в 23 (28,4 %).
  21. В основном не утверждались такие плановые результаты федерального проекта, как «Увеличена площадь лесовосстановления, повышено качество и эффективность работ по лесовосстановлению на арендованных лесных участках» (за исключением 11 регионов), «Увеличена площадь искусственного лесовосстановления за счет внебюджетных средств учреждений субъектов Российской Федерации» (за исключением 3 регионов).

При отсутствии запланированных в федпроекте «Сохранение лесов» для ряда регионов<sup>22</sup> показателей результата по формированию запаса лесных семян на 2021 год для них предусмотрены средства на сумму 0,5 млн рублей. По другим регионам, по данным ответов на запросы Счетной палаты, отмечаются риски недостижения указанного результата<sup>23</sup> в связи с отсутствием необходимого финансирования, неурожайностью семян, избыточностью значений показателя<sup>24</sup>.

Форма мониторинга достижения показателей и результатов федпроекта «Сохранение лесов» утверждена приказом Рослесхоза в конце 2020 года<sup>25</sup>.

Расчет фактических значений показателей «Запас семян лесных растений для лесовосстановления и лесоразведения», «Площадь лесовосстановления и лесоразведения», «Количество выращенного посадочного материала лесных растений» осуществлялся в 2019–2020 годах при отсутствии методик<sup>26</sup>. Таким же образом определялся результат по оснащению региональных учреждений специализированной лесохозяйственной техникой. Данные методики были утверждены спустя два года после начала реализации федерального проекта<sup>27</sup>.

8.1.1.4. Основную долю финансового обеспечения федпроекта «Сохранение лесов» с 2019 по 2024 год составляют внебюджетные источники (в основном средства арендаторов лесных участков) – 82,8 % объема из всех источников, или 106 356,0 млн рублей.

Результаты контрольного мероприятия показывают, что плановые объемы финансового обеспечения из внебюджетных источников на воспроизводство лесов в федпроекте «Сохранение лесов» не обоснованы. Зачастую в паспортах региональных проектов такое финансирование не планируется<sup>28</sup>. Фактические значения не аккумулируются большинством регионов, в том числе в проверенных Московской

- 
22. Для республик Чувашия, Крым, Дагестан, Чеченской и Карачаево-Черкесской.
  23. Например, в Воронежской, Ивановской, Саратовской, Курганской, Кемеровской, Ростовской областях, Республике Хакасия, Забайкальском и Хабаровском краях.
  24. Например, Лесным планом Саратовской области на 2019–2028 годы предусмотрено формирование запаса лесных семян в размере 3,1 тонны, в то же время федеральным проектом – 11,12 тонны.
  25. Приказом Рослесхоза от 28 декабря 2020 г. № 1186 с изменениями от 19 июля 2021 г. № 588.
  26. Указанное является нарушением пункта 12 Положения об организации проектной деятельности.
  27. Приказы Рослесхоза от 26 февраля 2021 г. № 99, от 29 марта 2021 г. № 278, от 28 декабря 2020 г. № 1185 соответственно.
  28. Указанное не соответствует приложению № 1 Методических рекомендаций по подготовке региональных проектов (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 9861п-П6). Например, в Московской области фактически в части запланированного результата регионального проекта «Сохранение лесов» «Сформирован запас лесных семян для лесовосстановления на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений» в 2019 году из внебюджетных источников направлены средства в сумме 0,17 млн рублей, в 2020 году – 0,56 млн рублей, в Томской области в 2019 году – 3,4 млн рублей, в 2020 году – 0,008 млн рублей. Также в Томской области, по данным формы 1-субвенции, на мероприятия по лесовосстановлению арендаторами лесных участков в 2019 году было направлено 86,5 млн рублей, в 2020 году – 194,5 млн рублей.

и Томской областях. Это связано с тем, что на арендаторов лесных участков не возложены обязанности по предоставлению отчетов об израсходованных средствах на проведение лесохозяйственных мероприятий.

8.1.1.5. После утверждения в 2018 году федпроекта «Сохранение лесов» доля расходов на мероприятия по воспроизводству лесов, выполняемых за счет субвенций из федерального бюджета, снизилась. В структуре расходов на исполнение всех лесохозяйственных мероприятий в 2018 году она составляла 18,9 %, в 2020 году – 17,1 %.

Фактически новым направлением расходов за счет средств федерального бюджета в рамках федерального проекта является обеспечение регионов лесохозяйственной техникой и оборудованием<sup>29</sup>. Остальные мероприятия финансировались и ранее в рамках реализации госпрограммы Российской Федерации.

8.1.1.6. Общие требования к определению нормативов обеспеченности регионов лесохозяйственной техникой и оборудованием, а также сами нормативы утверждены в июле 2021 года<sup>30</sup>. Финансовое обеспечение приобретения лесохозяйственной техники и оборудования на 2019–2021 годы планировалось Рослесхозом из предложенного перечня, состоявшего из 5 видов техники (оборудования). В связи с этим оценка достижения запланированных в федеральном проекте результатов по закупке указанной техники до 2021 года не осуществлялась.

На момент окончания контрольного мероприятия плановые объемы финансирования и результаты оснащения регионов лесохозяйственной техникой (оборудованием) федпроекта «Сохранение лесов» не учитывают нормативы, утвержденные приказом Рослесхоза от 29 июля 2021 г. № 607.

8.1.2. В настоящее время не имеется достоверной информации о лесах, в том числе о фонде лесовосстановления. Из общей площади лесов Российской Федерации, которая по состоянию на 1 января 2021 года составляла 1 146,3 млн га, площадь лесного фонда с материалами лесоустройства старше 20 лет составляет 710,8 млн га (62 %), 16–20 лет – 131,0 млн га (11,4 %), 11–15 лет – 124,6 млн га (10,9 %), до 10 лет – 179,9 млн га (15,7 %).

Лесные планы в регионах и лесохозяйственные регламенты лесничеств, являющиеся основными документами лесного планирования, в которых устанавливаются плановые объемы работ по воспроизводству лесов на десятилетний период, разрабатываются на основе неточной информации.

---

29. На указанные цели в соответствии с паспортом федерального проекта направлено в 2019 году 710,8 млн рублей (из них средства федерального бюджета – 649,8 млн рублей), в 2020 году – 711,2 млн рублей (из них средства федерального бюджета – 650,2 млн рублей), в 2021 году – 1 165,0 млн рублей (из них средства федерального бюджета – 1 100,0 млн рублей).

30. Приказы Рослесхоза от 19 июля 2021 г. № 589 и от 29 июля 2021 г. № 607.



На основе материалов лесоустройства, проведенного свыше 10 лет назад, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не могут провести качественный анализ соответствия<sup>31</sup> мероприятий по воспроизводству лесов, планируемых в представляемых арендаторами на государственную экспертизу проектах освоения лесов, требованиям, предусмотренным законодательством.

Это влечет вероятность того, что способы и объемы лесовосстановления и ухода за лесами, запланированные в проекте освоения лесов на основании устаревших материалов лесоустройства, могут быть некорректными.

В рамках реализации федпроекта «Сохранение лесов» ФБУ «Рослесозащита» начато обновление информации о наличии земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, возможных способах лесовосстановления (далее – инвентаризация фонда лесовосстановления). Результаты данной работы указывают на факты недостоверности имеющихся в государственном лесном реестре сведений в части площади вырубок, погибших насаждений, гарей и др.

Наземная верификация участков фонда лесовосстановления, выявленных с использованием технологий дистанционного зондирования Земли (далее – технологии ДЗЗ), осуществляемая ФБУ «Рослесозащита» в рамках инвентаризации фонда лесовосстановления для оценки достоверности полученных характеристик и определения возможных способов лесовосстановления, проводится на небольшой площади. В 2019 году она проведена только на 1,65 % от площади фонда лесовосстановления на объектах работ, в 2020 году – на 0,44 %. В связи с этим предусмотренное значение характеристики результата федерального проекта<sup>32</sup> (100 % к 2024 году) фактически не может быть выполнено.

**8.1.3. Установлены недостатки правового регулирования в части организации и осуществления воспроизводства лесов.**

Отсутствует утвержденный порядок учета, обновления и использования семян лесных растений, составляющих федеральный фонд семян лесных растений, который предусмотрен пунктом 4 Положения о формировании и использовании федерального фонда семян лесных растений<sup>33</sup>. Это может привести к несвоевременному обновлению семян лесных растений, составляющих фонд, и необеспечению семенами работ по лесовосстановлению и лесоразведению в субъектах Российской Федерации, в которых не осуществляется производство семян или имеются ограниченные возможности их сбора.

---

31. Исходя, например, из возраста, полноты лесных насаждений и других характеристик, определенных материалами лесоустройства.

32. «Обновлена информация о наличии земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления; возможных способах лесовосстановления, обследованы земли, не занятые лесными насаждениями и требующие лесовосстановления на 31.12.2024 – 100 %».

33. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 1998 г. № 1151.



В Правилах создания и выделения объектов лесного семеноводства<sup>34</sup> отсутствует прозрачный порядок осуществления ухода за объектами лесного семеноводства. Из-за этого существует вероятность непроведения в регионах указанного ухода<sup>35</sup> и возможность утраты своих свойств созданными объектами лесного семеноводства.

Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов<sup>36</sup> не актуализирован с учетом изменений, внесенных в законодательство, например изменений в Лесной кодекс<sup>37</sup> в части расширения состава мероприятий по государственному мониторингу воспроизводства лесов<sup>38</sup>.

В отраслевой форме отчетности 8-ОИП «Сведения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)»<sup>39</sup> отсутствует информация о нарушениях требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению. В связи с этим Рослесхоз не обладает достоверной информацией об имеющихся фактах нарушения требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению и привлечению к ответственности нарушителей. Указанное может привести к принятию Рослесхозом неверных управленческих решений при осуществлении функции по контролю и надзору в области лесных отношений<sup>40</sup>.

Отсутствуют утвержденные правила создания лесных питомников и их эксплуатации, которые в соответствии с частью 5 статьи 39.1 Лесного кодекса должны быть установлены Минприроды России. Это влечет за собой отсутствие порядка организации работы по выращиванию саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород, неурегулированность прав и обязанностей лиц, использующих леса.

- 
34. Утверждены приказом Минприроды России от 20 октября 2015 г. № 438.
  35. Согласно пункту 74 Правил создания и выделения объектов лесного семеноводства уход за объектами проводится в соответствии с требованиями проектов их создания, заключений постоянно действующей комиссии по аттестации (списанию) объектов лесного семеноводства (далее – ПДК), при этом пунктом 60 указанных правил не предусмотрен раздел рабочего проекта создания объектов лесного семеноводства о требованиях к проведению ухода. Форма рабочего проекта и заключений ПДК в Правилах создания и выделения объектов лесного семеноводства также не предусмотрена.
  36. Утвержден приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 г. № 59.
  37. Внесены Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 303-ФЗ.
  38. В частности, оценкой установленных требований к выращиванию саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород в лесных питомниках, а также оценкой эффективности компенсационного лесовосстановления и лесоразведения.
  39. Утверждена приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565.
  40. Предусмотрена пунктом 1 Положения о Рослесхозе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736.

Порядок приемки работ по воспроизводству лесов лиц, использующих лесные участки на праве аренды в целях заготовки древесины, на федеральном уровне не установлен<sup>41</sup>. Это приводит к различиям в процедурах приемки работ по субъектам Российской Федерации. В одних регионах она осуществляется до направления лицами, использующими леса, в органы государственной власти субъекта Российской Федерации отчета о воспроизводстве лесов и лесоразведении по форме 1-ВЛ<sup>42</sup> (например, в Московской области), в других – после направления указанного отчета (например, в Томской области). В результате этого в данных отчетах могут содержаться сведения о мероприятиях по воспроизводству лесов, которые фактически были выполнены ненадлежащим образом и не приняты органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом указанные данные являются основой для заполнения отраслевых форм отчетности Рослесхоза и отчетности по реализации региональных проектов.

Несмотря на изменения законодательства в области воспроизводства лесов, в том числе в части создания и использования лесных питомников, а также необходимости использования для лесовосстановления посадочного материала с ЗКС, критерии оценки эффективности деятельности региональных органов власти по осуществлению переданных полномочий<sup>43</sup> в части воспроизводства лесов не корректировались с 2014 года. При этом указанные критерии применяются Рослесхозом для рейтингования субъектов Российской Федерации в целях поощрения лучших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>44</sup>.

8.1.4. Результаты проверки свидетельствуют о том, что в проверенный период не работал в полном объеме механизм компенсационного лесовосстановления и лесоразведения, который действует с 1 января 2019 года. Указанный механизм был

- 
41. О необходимости установления такого порядка свидетельствуют ответы на запрос Счетной палаты в том числе Архангельской, Белгородской, Вологодской, Тверской, Тульской, Свердловской, Челябинской, Тамбовской, Сахалинской, Амурской, Новосибирской, Тюменской областей, Забайкальского, Красноярского, Ставропольского краев, республик Хакасия, Марий Эл, Бурятия, Карачаево-Черкесской Республики, Ямало-Ненецкого автономного округа.
  42. Утверждена приказом Минприроды России от 21 августа 2017 г. № 452.
  43. Установлены пунктом 3 Критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 г. № 194.
  44. На основании пункта 7(3) Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 837.

разработан в целях выполнения отдельными категориями лиц<sup>45</sup> работ по лесовосстановлению или лесоразведению не позднее чем через один год<sup>46</sup> после использования лесов или после изменения вида разрешенного использования земельного участка на аналогичной площади на территории регионов.

Не обеспечена своевременная подача заявлений о намерении провести работы по компенсационному лесовосстановлению и лесоразведению в целях согласования выбранных земель в соответствии с Правилами проведения компенсационного лесовосстановления<sup>47</sup>. Например, в Томской и Московской областях имеются факты направления указанных заявлений с нарушениями сроков от месяца до года.

В Томской области компенсационное лесовосстановление в 2020 году реализовано на 1,5 % площади рубок 2019 года, проведенных арендаторами лесных участков (не проведено на площади 2,4 тыс. га).

Форма и порядок мониторинга исполнения в субъектах Российской Федерации в установленный статьей 63.1 Лесного кодекса срок компенсационного лесовосстановления и лесоразведения правовыми актами не определены. В альбомах форм защиты бюджетных проектировок субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, которые согласовываются Рослесхозом, плановые объемы работ по компенсационному лесовосстановлению и лесоразведению, выполняемых арендаторами лесных участков в сроки, установленные статьей 63.1 Лесного кодекса, также не отражаются.

Указанное не обеспечивает мониторинг за проведением в субъектах Российской Федерации компенсационного лесовосстановления и лесоразведения в рамках поэтапной централизации на федеральном уровне организации проведения работ

- 
45. Лицами, использующими леса в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых; для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов; для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов; для переработки древесины и иных лесных ресурсов, а также лицами при изменении целевого назначения лесного участка, в том числе в связи с переводом земель лесного фонда в земли иных категорий, за исключением случаев перевода земель лесного фонда в земли особо охраняемых территорий и объектов (статья 63.1 Лесного кодекса в редакции Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 212-ФЗ).
46. Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 303-ФЗ внесены изменения в части увеличения срока компенсационного лесовосстановления до трех лет за рядом исключений.
47. Пунктом 11 Правил выполнения работ по лесовосстановлению или лесоразведению лицами, использующими леса в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации, и лицами, обратившимися с ходатайством или заявлением об изменении целевого назначения лесного участка, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2019 г. № 566 (далее – Правила проведения компенсационного лесовосстановления) предусмотрено, что указанные заявления направляются в течение 10 рабочих дней со дня окончания срока действия лесной декларации или с даты внесения сведений об изменении вида разрешенного использования земельного участка в Единый государственный реестр объектов недвижимости.

по компенсационному лесовосстановлению, предусмотренной Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года<sup>48</sup> (далее – Стратегия развития лесного комплекса).

Проверки в регионах показывают, что систематизированный учет площадей, на которых в установленный срок должно быть проведено компенсационное лесовосстановление, не ведется<sup>49</sup>. Имеются нарушения Правил проведения компенсационного лесовосстановления (пункты 8 и 9): в части неразмещения на официальных сайтах необходимых сведений<sup>50</sup>, непроведения уполномоченным органом обязательного обследования лесных участков для осуществления компенсационного лесовосстановления<sup>51</sup>. Также установлены факты ненадлежащего контроля в указанной сфере<sup>52</sup>.

8.1.5. Меры по исполнению положений Стратегии развития лесного комплекса, согласно которой в рамках реализации федпроекта «Сохранение лесов» предполагается создание лесных питомников, Рослесхозом не приняты. Необходимые предложения по внесению изменений в федеральный проект не подготавливались: запланированные результаты в части создания лесных питомников в паспорте федерального проекта отсутствуют. Имеющиеся в федеральной программе результаты не связаны с показателем «Количество выращенного посадочного материала лесных растений»<sup>53</sup>.

- 
48. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р.
49. Например, в Томской области информация о площади рубок лицами, использующими леса в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса, за 2019 год определялась Департаментом Томской области на основании запроса лесничеств, за 2020 год информация не аккумулировалась.
50. Например, не размещены: информация о характеристиках земель, предназначенных для искусственного, комбинированного лесовосстановления или лесоразведения (Комитет Московской области), информация об указанных землях в графическом виде (Комитет лесного хозяйства Московской области, Департамент лесного хозяйства Томской области); в реестре участков, предназначенных для компенсационного лесовосстановления, по нескольким участкам отсутствует информация о лесорастительных условиях (Департамент лесного хозяйства Томской области).
51. Установлены факты принятия Департаментом Томской области решения о возможности проведения лесовосстановления на участках в Корниловском лесничестве без проведения их обследования.
52. Например, при отсутствии надлежащего контроля Департамента Томской области: исполняющим обязанности главного лесничего в 2020 году согласован разработанный арендатором проект лесовосстановления на осень 2020 года по проведению искусственного лесовосстановления на участке, который не был отнесен Департаментом Томской области в установленном Правилами проведения компенсационного лесовосстановления порядке к землям, предназначенным для искусственного и комбинированного лесовосстановления или лесоразведения; одним из арендаторов компенсационное лесовосстановление было частично выполнено на участке, который не был отнесен к землям, предназначенным для искусственного и комбинированного лесовосстановления или лесоразведения в установленном Правилами проведения компенсационного лесовосстановления порядке.
53. Указанное не соответствует подпункту «в» пункта 13 Положения об организации проектной деятельности, согласно которому подготовка федеральных проектов осуществляется с учетом такого принципа, как обоснование эффективности, достаточности и необходимости предлагаемых результатов федеральных проектов, а также отражение их влияния на достижение показателей федеральных проектов.

Несмотря на предоставление Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 303-ФЗ<sup>54</sup> государственным учреждениям возможности создания лесных питомников и их эксплуатации<sup>55</sup> соответствующие изменения в перечень мероприятий по осуществлению переданных Российской Федерации полномочий в области лесных отношений<sup>56</sup> и в нормативы затрат на оказание государственных работ (услуг) по охране, защите, воспроизводству лесов<sup>57</sup> не внесены. Предложения о включении средств на организацию функционирования лесных питомников в проект федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов Рослесхозом не направлялись.

8.1.6. Ответы на запросы Счетной палаты показывают, что ряд субъектов Российской Федерации не готов к реализации вступающих в силу с 1 января 2022 года положений Правил лесовосстановления<sup>58</sup> в части увеличения площадей искусственного и комбинированного лесовосстановления, на которых должна выполняться посадка семян и (или) саженцев с ЗКС с 2022 года<sup>59</sup>. Вместе с тем, согласно Правилам проведения компенсационного лесовосстановления, с 2022 года работы по компенсационному лесовосстановлению и лесоразведению также должны проводиться с использованием посадочного материала с ЗКС.

По данным ответов на запросы Счетной палаты, проблемы обеспеченности посадочным материалом с ЗКС и риски невыполнения вышеуказанных требований лесного законодательства имеются в 41,5 % регионов<sup>60</sup>.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации обращают внимание на проблемы обеспеченности регионов техникой для проведения работ с посадочным материалом с ЗКС<sup>61</sup>, необходимость увеличения затрат на 1 га площади лесовосстановления при использовании такого посадочного материала<sup>62</sup>,

- 
54. Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
55. Деятельности, связанной с выращиванием саженцев, семян основных лесных древесных пород.
56. Утвержден приказом Минприроды России от 6 августа 2019 г. № 529.
57. Утверждены приказом Рослесхоза от 29 июня 2020 г. № 607.
58. Утверждены приказом Минприроды России от 4 декабря 2020 г. № 1014.
59. С 1 января 2022 года не менее 20 % площадей искусственного и комбинированного лесовосстановления должно выполняться посадкой семян и (или) саженцев с ЗКС, с 1 января 2025 года – не менее 30 %. В регионах, реализующих модель интенсивного ведения лесного хозяйства, предусмотрено использование посадочного материала с ЗКС в объеме 50 % с 2022 года.
60. В 34 из 82 субъектов Российской Федерации, исполняющих переданные Российской Федерацией полномочия в области лесных отношений.
61. Например, Омская, Владимирская, Кировская, Костромская области, Краснодарский и Камчатский края, Республика Хакасия.
62. Например, Липецкая, Омская, Оренбургская, Владимирская, Калужская, Костромская, Курская области.

нецелесообразность его использования ввиду лесорастительных особенностей регионов и экономических затрат<sup>63</sup>.

В целом по Российской Федерации количество выращенного посадочного материала с ЗКС, согласно данным формы 11-ОИП, составило в 2019 году 63,7 млн штук (8,9 % от объема выращенного посадочного материала), в 2020 году – 60,3 млн штук (8,8 %). Указанного объема недостаточно для выполнения требований, которые установлены для проведения лесовосстановления, в том числе компенсационного.

По данным ФБУ «Рослесозащита», по состоянию на июль 2021 года питомники, выращивающие посадочный материал с ЗКС, в количестве 78 единиц имеются только в 33 регионах (40,2 % от 82 субъектов Российской Федерации, исполняющих переданные полномочия). Их мощности позволяют вырастить 87 млн штук сеянцев с ЗКС ежегодно, что в три раза меньше минимальной прогнозной потребности в указанном посадочном материале на 2022 год (274 млн штук<sup>64</sup>).

Таким образом, задача по повышению продуктивности и улучшению породного состава лесов за счет увеличения доли лесных культур, создаваемых с использованием посадочного материала с ЗКС<sup>65</sup>, может быть не решена.

8.1.7. Рослесхозом не обеспечена надлежащим образом организация лесного семеноводства.

При установленном Инструкцией по формированию и хранению федерального фонда семян лесных растений<sup>66</sup> нормативном объеме семян (27,4 тонны) по состоянию на август 2021 года в указанном фонде<sup>67</sup> хранилось 13,3 тонны (48,7 %). Дефицит семян составляет 14,1 тонны, или 51,3 % от нормативного объема.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что на результаты воспроизводства лесов в регионах влияет проблема недостатка семян и посадочного материала лесных

- 
63. Например, Оренбургская, Смоленская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Калужская, Тамбовская, Курская области, Кемеровская область – Кузбасс, Камчатский, Ставропольский края, республики Башкортостан, Бурятия, Хакасия.
64. Для проведения искусственного и комбинированного лесовосстановления необходимо 74 млн штук сеянцев, для компенсационного лесовосстановления с учетом невыполненных обязательств в 2019–2020 годах – еще не менее 200 млн штук сеянцев.
65. Предусмотрена подпунктом «е» пункта 10 Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1724-р.
66. Утверждена приказом Рослесхоза от 8 апреля 2013 г. № 100 (с изменениями).
67. Формируется в целях обеспечения работ по лесовосстановлению и лесоразведению в регионах, где не осуществляется производство семян или имеются ограниченные возможности их сбора, в целях оказания помощи органам государственной власти, органам местного самоуправления, осуществляющим мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов, или лицам, использующим леса в соответствии с Лесным кодексом, на которые возложено осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в случаях стихийных бедствий или иных чрезвычайных ситуаций, а также сохранения генетического фонда лесных растений.

растений. Это подтверждено ответами на запросы Счетной палаты (например, в Новосибирской, Смоленской, Волгоградской, Еврейской автономной, Калужской, Костромской, Кемеровской областях, Забайкальском крае).

По информации ФБУ «Рослесозащита», а также по данным, представленным субъектами Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2021 года в целом по стране имеется дефицит семян лиственницы в размере 85,1 % (29,5 тонны) от потребности, желудей дуба – 39 % (41,6 тонны), кедра – 1,2 % (0,8 тонны). Объемы заготовки семян имеют тенденцию роста. В 2020 году в Российской Федерации заготовлено 267,4 тонны семян<sup>68</sup>, что в 1,5 раза больше, чем в 2016 году<sup>69</sup>.

Также на результативность мер по лесовосстановлению влияет низкая доля улучшенных семян, заготавливаемых с объектов лесного семеноводства. В 2016–2020 годах она находилась в пределах 2,3–3,5 % от общего объема заготовки<sup>70</sup>. Это свидетельствует о невыполнении плановых значений целевого показателя госпрограммы Российской Федерации (предусмотрены в размере 3,7 % на 2019 год и 3,8 % – на 2020 год).

Площадь объектов лесного семеноводства, которые создаются для обеспечения устойчивого воспроизводства лесов семенами лесных растений с ценными наследственными свойствами, с 2016 года сократилась на 3,4 %<sup>71</sup>.

При этом аттестованы указанные объекты не в полном объеме. Например, по состоянию на 1 января 2021 года из 5,8 тыс. га лесосеменных плантаций аттестовано 75,5 %, из 1 409,7 га постоянных лесосеменных участков – 62,1 %.

Установлено, что при наличии аттестованных объектов лесного семеноводства, на которых возможен сбор улучшенных семян, в ряде регионов заготовка указанных семян не осуществляется. Например, в 2020 году при наличии таких объектов заготовка семян с улучшенными наследственными свойствами не осуществлялась в 21 субъекте Российской Федерации, в том числе в Московской и Томской областях.

Полная инвентаризация объектов лесного семеноводства на федеральном уровне проводилась в 2006–2007 годах.

По данным формы 11-ОИП, за 2016–2020 годы площадь ежегодно созданных лесных культур из улучшенного посадочного (посевного) материала значительно

---

68. В Московской области – 0, в Томской области – 0,1 тонны.

69. В Московской области – без динамики (в 2016 году – 0 тонн), в Томской области – в 20,8 раза меньше (в 2016 году – 2,98 тонны).

70. В Московской области в период 2016–2020 годов заготовка семян с улучшенными наследственными свойствами не производилась. В Томской области семена с улучшенными наследственными свойствами заготавливались в 2016, 2017, 2019 годах в размере 10,9, 12,2, 9,1 % от общего объема заготовки соответственно.

71. По данным формы 14-ГЛР «Сведения об объектах лесного семеноводства».



уменьшилась – на 2,5 тыс. га, или 40,3 %. Ежегодная доля лесных культур, созданных из улучшенного посадочного (посевного) материала, в общем объеме искусственного лесовосстановления уменьшилась с 3,4 до 1,9 % за указанный период.

8.1.8. Результаты проверки на федеральном и региональном уровнях показали, что государственный надзор в области семеноводства в отношении семян лесных растений<sup>72</sup> в проверенный период не осуществлялся.

Вместе с тем перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности в области лесного семеноводства<sup>73</sup>, не утвержден. В установленной приказом Рослесхоза от 7 мая 2018 г. № 404 форме проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемой при проведении плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отсутствуют вопросы, которые затрагивали бы отношения в области семеноводства.

8.1.9. При проведении проверки исполнения порядка формирования, управления и распоряжения Рослесхозом ресурсами, предусмотренными на воспроизводство лесов, установлены следующие нарушения и недостатки:

- утверждение Рослесхозом при отсутствии соответствующих полномочий<sup>74</sup> в уставе ФБУ «Рослесозащита»<sup>75</sup> основного вида деятельности, осуществляемого за счет субсидий из федерального бюджета в рамках государственного задания, по мониторингу состояния лесных генетических ресурсов, контролю за оборотом репродуктивного материала лесных растений при воспроизводстве лесов, а также направление средств федерального бюджета на указанные цели на сумму 28,3 млн рублей на 2019 год, 29,3 млн рублей – на 2020 год;
- нарушения порядка применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, который установлен приказами Минфина России, в части финансового обеспечения Рослесхозом государственных работ по государственному мониторингу

---

72. Предусмотрен статьей 96.1 Лесного кодекса, введенной Федеральным законом от 12 марта 2014 г. № 27-ФЗ.

73. Предусмотрен пунктами 2 и 5 Правил размещения и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2020 г. № 1722 (далее – Правила № 1722).

74. В нарушение статьи 81 Лесного кодекса, пункта 5 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736, определяющих полномочия органов государственной власти Российской Федерации и Рослесхоза.

75. Утвержден приказом Рослесхоза от 30 сентября 2016 г. № 410 (с изменениями).



воспроизводства лесов<sup>76</sup>, а также мониторингу состояния лесных генетических ресурсов, обеспечению проведения контроля за оборотом репродуктивного материала лесных растений<sup>77</sup>;

- нарушения в части сроков перечисления Рослесхозом средств на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ФБУ «Рослесозащита»<sup>78</sup>;
- нарушения Методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений<sup>79</sup>, реализация которых передана

- 
76. В нарушение пункта 42.26 приказа Минфина России от 8 июня 2018 г. № 132н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения», приложения 8 к приказу Минфина России от 29 ноября 2019 г. № 207н «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации, относящихся к федеральному бюджету и бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации», а также приложения 10 к приказу Минфина России от 8 июня 2020 г. № 99н «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2021 год (на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов)», согласно которым финансовое обеспечение основного мероприятия «Государственный мониторинг воспроизводства лесов, формирование и хранение федерального фонда семян лесных растений» государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» должно осуществляться по целевой статье 29 1 04 00000, Рослесхозом доведение субсидии на выполнение государственной работы «Обеспечение осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов», предусмотренной государственными заданиями ФБУ «Рослесозащита» на 2019–2021 годы, осуществлялось по другой целевой статье – 29 1 GA 46100.
77. Указанные расходы профинансированы по коду бюджетной классификации расходов 053 0407 29 1 04 90059 611 (основное мероприятие «Государственный мониторинг воспроизводства лесов, формирование и хранение федерального фонда семян лесных растений» государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»). Соответствующие коды бюджетной классификации для расходов на проведение мониторинга состояния лесных генетических ресурсов, контроля за оборотом репродуктивного материала лесных растений при воспроизводстве лесов законом о федеральном бюджете, сводной бюджетной росписью предусмотрены не были.
78. В нарушение пункта 46 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640, согласно которому перечисление платежа, завершающего выплату субсидии, в IV квартале должно осуществляться не позднее 1 декабря текущего финансового года после предоставления в срок, установленный в государственном задании, федеральным бюджетным учреждением предварительного отчета о выполнении государственного задания, Рослесхозом перечисление платежа, завершающего выплату субсидии на выполнение ФБУ «Рослесозащита» государственной работы по государственному мониторингу воспроизводства лесов в рамках государственного задания на 2020 год осуществлено с нарушением установленного срока на 7 дней.
79. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 838 (в редакции, действующей до момента принятия постановления Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2020 г. № 1367).

органам государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>80</sup> (далее – Методика распределения субвенций);

- отсутствие финансового обеспечения на 2023 год для достижения планового результата (70 %) федпроекта «Сохранение лесов» по оснащению учреждений, выполняющих мероприятия по воспроизводству лесов, специализированной лесохозяйственной техникой до 31 декабря 2023 года. В случае списания в 2022–2023 годах устаревшей лесохозяйственной техники предусмотренные значения результата в разрезе регионов достигнуты не будут. Возможность недостижения результата по оснащению учреждений, выполняющих мероприятия по воспроизводству лесов, специализированной техникой по причине недостаточности финансирования отмечена в ответах на запросы Счетной палаты Липецкой области и Республики Алтай.

8.1.10. При проведении проверки на объектах контроля в субъектах Российской Федерации выявлены следующие нарушения и недостатки.

8.1.10.1. Отсутствие действенного контроля за выполнением арендаторами лесных участков мероприятий по воспроизводству лесов. Имеются факты неподтверждения выполнения лесовосстановления арендаторами, осуществляющими заготовку древесины, а также ухода за лесами<sup>81</sup> (объемы работ отражены в отчетах 1-ВЛ<sup>82</sup>).

Отсутствие такого контроля приводит к несвоевременному осуществлению лесовосстановительных мероприятий. Например, в результате необеспечения

- 
80. В нарушение пунктов 14 и 15 Методики распределения субвенций, согласно которым при определении расходов на приобретение лесохозяйственной техники и оборудования для учреждений, находящихся в ведении органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего отдельные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, должны учитываться показатели: количество и вид лесохозяйственной техники и оборудования; средняя рыночная стоимость одной единицы; необходимое и фактическое количество лесохозяйственной техники и оборудования, Рослесхозом в 2019–2020 годах помимо установленных показателей применялись показатели, не указанные в Методике распределения субвенций, в том числе показатели объемов лесовосстановительных мероприятий, необходимая потребность в технике и оборудовании с учетом сезонных работ.
81. В Томской области в 2018–2020 годах оценка качества проведенных работ по рубкам ухода в молодняках на арендованных участках на территории Улу-Юльского лесничества не проводилась. Указанное является нарушением пункта 8 Правил ухода за лесами, утвержденных приказом Минприроды России от 22 ноября 2017 г. № 626 (действовали до 1 января 2021 г., далее – Правила ухода за лесами № 626), согласно которому оценка качества и эффективности проведенных мероприятий по уходу за лесами проводится органами государственной власти при осмотре лесосек после окончания лесосечных работ. Также это нарушает пункты 3 и 11 Порядка осмотра лесосеки, утвержденного приказом Минприроды России от 27 июня 2016 г. № 367, согласно которым осмотр лесосек проводится в целях проверки соблюдения условий договора купли-продажи лесных насаждений, контракта, указанного в части 5 статьи 19 Лесного кодекса, технологической карты лесосечных работ, требований лесного законодательства, нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения, после завершения лесосечных работ, и по результатам составляется акт осмотра лесосеки.
82. Например, в Асиновском лесничестве Томской области из 851,36 га площади рубок 2019 года согласно отчетам 1-ВЛ в 2019 году проведено лесовосстановление на площади 748,8 га, из которых по актам технической приемки приняты работы на площади 23,5 га (2,8 %). В 2020 году все 6,9 га (100 %) проведенного объема работ по лесовосстановлению по актам технической приемки не приняты.

Департаментом лесного хозяйства Томской области (далее – Департамент Томской области) организации главными лесничими подведомственного ему ОГКУ «Томское управление лесами» надлежащего контроля за своевременным и качественным выполнением арендаторами лесокультурных работ<sup>83</sup> в ходе выборочной проверки установлено невыполнение лесовосстановления арендатором в необходимых объемах в течение двух лет после рубки на площади 16,4 га. Данные объемы были предусмотрены проектом освоения лесов и договором аренды лесного участка.

В качестве положительного примера организации приемки работ по воспроизводству лесов отмечено применение Комитетом лесного хозяйства Московской области (далее – Комитет Московской области) региональной географической информационной системы Московской области. В данную систему вносятся уведомления об окончании выполнения указанных работ, а также акты осмотра лесных участков с указанием на соответствие или несоответствие объема и качества работ требованиям лесного законодательства и соответствующего гражданско-правового договора.

8.1.10.2. В части финансирования, исполнения и контроля за исполнением государственного задания в отношении учреждений установлено:

- отсутствие в Комитете Московской области порядка осуществления контроля за соблюдением государственными учреждениями требований и условий, установленных государственными заданиями<sup>84</sup>;
- доведение Департаментом Томской области в нарушение пункта 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>85</sup>, а также норм регионального законодательства<sup>86</sup> подведомственным учреждениям государственного задания

- 
83. Осуществление контроля предусмотрено пунктами 1.2, 2 распоряжения Департамента Томской области от 24 апреля 2020 г. № 0424.
84. Пунктом 39 Порядка формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания государственными учреждениями Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 18 октября 2016 г. № 758/38, предусмотрено, что контроль за соблюдением государственными учреждениями требований и условий, установленных государственными заданиями, осуществляют органы, реализующие функции и полномочия учредителей в утвержденном порядке.
85. Согласно пункту 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.
86. Пунктами 16–18 Порядка финансового обеспечения выполнения государственного задания областными государственными учреждениями, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14 октября 2015 г. № 375а, установлено, что финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в областном бюджете на соответствующие цели; финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется в виде субсидии из областного бюджета.

по рубкам ухода в лесах (прореживание и проходные) без достаточного финансового обеспечения из бюджетных источников;

- невыполнение в 2019–2020 годах в Томской области в полном объеме государственных заданий по государственной работе «Уход за лесом»<sup>87</sup>;
- нарушение Департаментом Томской области периодичности осуществления контроля за исполнением учреждениями государственного задания<sup>88</sup>: проверки выполнения ОГСБУ «Томская база авиационной охраны лесов» государственного задания в 2020 году не осуществлялись, проверка выполнения ОГАУ «Томсклесхоз» государственного задания в 2020 году осуществлена один раз;
- составление при отсутствии надлежащего контроля за деятельностью подведомственных учреждений<sup>89</sup> актов осмотра лесосек только на 66,2 из 194,1 га (34,1 %), принятых по отчету ОГАУ «Томсклесхоз» о выполнении в 2020 году государственного задания работ в части рубок прореживания и проходных рубок (объемы работ 2020 года);
- непроведение осмотра лесосек по государственным работам по государственному заданию в части рубок ухода ОГСБУ «Томская база авиационной охраны лесов» в 2020 году.

8.1.10.3. В ходе проверки установлены факты ненадлежащего проведения государственной экспертизы проектов освоения лесов<sup>90</sup>, целью которой является оценка соответствия проекта освоения лесов нормам законодательства Российской Федерации<sup>91</sup>.

- 
87. В 2019 году при допустимом возможном отклонении, установленном в госзадании на уровне 3 %, ОГАУ «Томсклесхоз» рубки ухода (прореживания) не выполнены на площади 337,5 га, или 39,2 %, рубки ухода (проходные рубки) – на 374,2 га, или 40,7 %; при допустимом возможном отклонении, установленном в госзадании на уровне 3 %, ОГСБУ «Томская база авиационной охраны лесов» рубки ухода (проходные рубки) не выполнены на площади 40,5 га, или 43,3 %. В 2020 году при допустимом возможном отклонении, установленном в госзадании на уровне 3 %, ОГАУ «Томсклесхоз» рубки ухода (прореживания) не выполнены на 263,5 га, или 44 %, рубки ухода (проходные рубки) – на 468,9 га, или 47,7 %.
88. Пунктом 9 Порядка формирования государственного задания в отношении областных государственных учреждений, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14 октября 2015 г. № 375а, предусмотрено, что уполномоченные органы государственной власти Томской области осуществляют контроль за выполнением государственного задания областными государственными учреждениями посредством проведения в том числе текущего мониторинга выполнения государственного задания, который осуществляется в порядке, установленном уполномоченным органом государственной власти Томской области, не реже двух раз в год. Разделом 4 Порядка осуществления контроля за исполнением государственного задания областными государственными учреждениями, находящимися в ведении Департамента лесного хозяйства Томской области, утвержденного распоряжением Департамента от 24 декабря 2015 г. № 1356, предусмотрена периодичность осуществления контроля за исполнением учреждениями государственного задания – один раз в полугодие для учреждений лесного хозяйства.
89. Предусмотрен пунктом 5.1 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
90. Проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов предусмотрено подпунктом «и» подпункта 8 пункта 9 Положения о Департаменте лесного хозяйства Томской области, утвержденного постановлением Губернатора Томской области от 18 октября 2012 г. № 128.
91. В соответствии с пунктом 3 Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов, утвержденного приказом Минприроды России от 26 сентября 2016 г. № 496 (документ утратил силу с 1 января 2021 года).

Департаментом Томской области утверждено положительное заключение на проект освоения лесов в части участка лесного фонда, переданного в аренду, при отсутствии в нем запланированных рубок ухода за лесами (рубки прореживания) в отношении осины в возрасте 23–28 лет, являющейся основной породой в лесных кварталах, предоставленных в аренду. Для нее Правилами ухода за лесами № 534<sup>92</sup> предусмотрено проведение рубок ухода за лесом в возрасте лесных насаждений от 21 до 40 лет.

8.1.10.4. Выявлены нарушения требований Правил ухода за лесами № 626<sup>93</sup>:

- в Томской области объемы работ по рубкам осветления и прочисткам, проводимым в целях ухода за лесами, которые предусмотрены Лесным планом<sup>94</sup>, в 2019 году не выполнены на 906,3 га (22,1 %), в 2020 году – на 1 534,0 га (36,3 %)<sup>95</sup>;
- в Московской области объемы работ по рубкам ухода за лесами не выполнены в 2019 году на 148,8 га (3,7 %), в 2020 году – на 1 896,7 га (47,4 %)<sup>96</sup>;
- при составлении ОГКУ «Томское управление лесами» и рядом арендаторов проектов ухода за лесами (проходные рубки) и их согласовании Департаментом Томской области обследования лесных участков (в Тимирязевском, Парабельском, Зырянском лесничествах) не проводились. Указанные проекты ухода за лесами не содержат сведения об этапах проведения работ и сроках учета и оценки результатов<sup>97</sup>.

8.1.10.5. Установлены нарушения Правил лесовосстановления<sup>98</sup>: одним из арендаторов Томской области лесовосстановление в 2020 году осуществлено при отсутствии разработанного проекта лесовосстановления<sup>99</sup>. Приемка работ по естественному лесовосстановлению на площади 62,4 га в Томской области не проведена<sup>100</sup>.

8.1.10.6. В Московской области установлен факт невыполнения рекультивации нарушенных земель лесного фонда арендатором лесного участка, а также мероприятий по лесовосстановлению из-за непринятия Комитетом Московской области своевременных мер по предупреждению указанных нарушений законодательства.

- 
92. Правила ухода за лесами, утвержденные приказом Минприроды России от 30 июля 2020 г. № 534.
93. Утверждены приказом Минприроды России от 22 ноября 2017 г., утратили силу с 31 декабря 2020 г.
94. Утвержден распоряжением Губернатора Томской области от 18 февраля 2019 г. № 40-р.
95. Нарушение пункта 3 Правил ухода за лесами № 626.
96. Нарушение пункта 3 Правил ухода за лесами № 626.
97. Нарушение пункта 12 Правил ухода за лесами № 626.
98. Утверждены приказом Минприроды России от 25 марта 2019 г. № 188.
99. Нарушение пункта 6 Правил лесовосстановления.
100. Нарушение пункта 23 Правил лесовосстановления.

Комитетом Московской области в период действия договора аренды для выполнения изыскательских работ<sup>101</sup> неоднократно выдавались предписания об устранении нарушений законодательства (захламление участка бытовыми и строительными отходами). Тем не менее данный участок по истечении срока действия договора аренды был принят в одностороннем порядке на основании акта приема-передачи<sup>102</sup> при отсутствии выполненных мероприятий по рекультивации нарушенных земель и лесовосстановлению, которые предусмотрены проектом освоения лесов.

8.1.10.7. В Томской области установлены факты занижения расчета платы по договорам купли-продажи лесных насаждений на сумму 30,4 тыс. рублей (расчетно) по сравнению с размером, который должен рассчитываться согласно требованиям абзаца второго пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2017 г. № 1363 в 2018 году с применением коэффициента 2,17, в 2019 году – 2,38. Также установлены факты продления срока действия договоров купли-продажи лесных насаждений, которые были заключены Департаментом Томской области в 2018 году с ОГСБУ «Томская база авиационной охраны лесов» и в 2019 году с ОГАУ «Томсклесхоз». В результате этого указанный срок превышает 1 год в нарушение части 5 статьи 75 Лесного кодекса.

Таким образом, несмотря на наметившуюся положительную тенденцию с обеспечением баланса выбытия и воспроизводства лесов в Российской Федерации, в проверенный период имелись недостатки государственного управления в части создания условий для воспроизводства лесов в целях решения проблемы обезлесения. Они в том числе были обусловлены недостатками нормативно-правового регулирования, финансового обеспечения и контроля за воспроизводством лесов на участках в составе земель лесного фонда, которые находятся в федеральной собственности.

## 8.2. Оценка эффективности использования федеральных и иных ресурсов, направляемых на реализацию мер по воспроизводству лесов

Объемы и структура расходов из всех источников, направленных в 2016–2020 годах на организацию и осуществление воспроизводства лесов на федеральном и региональном уровнях с учетом выделенных в 2019–2020 годах средств на приобретение лесохозяйственной техники, по данным Рослесхоза, представлены на диаграмме (рисунок 3).

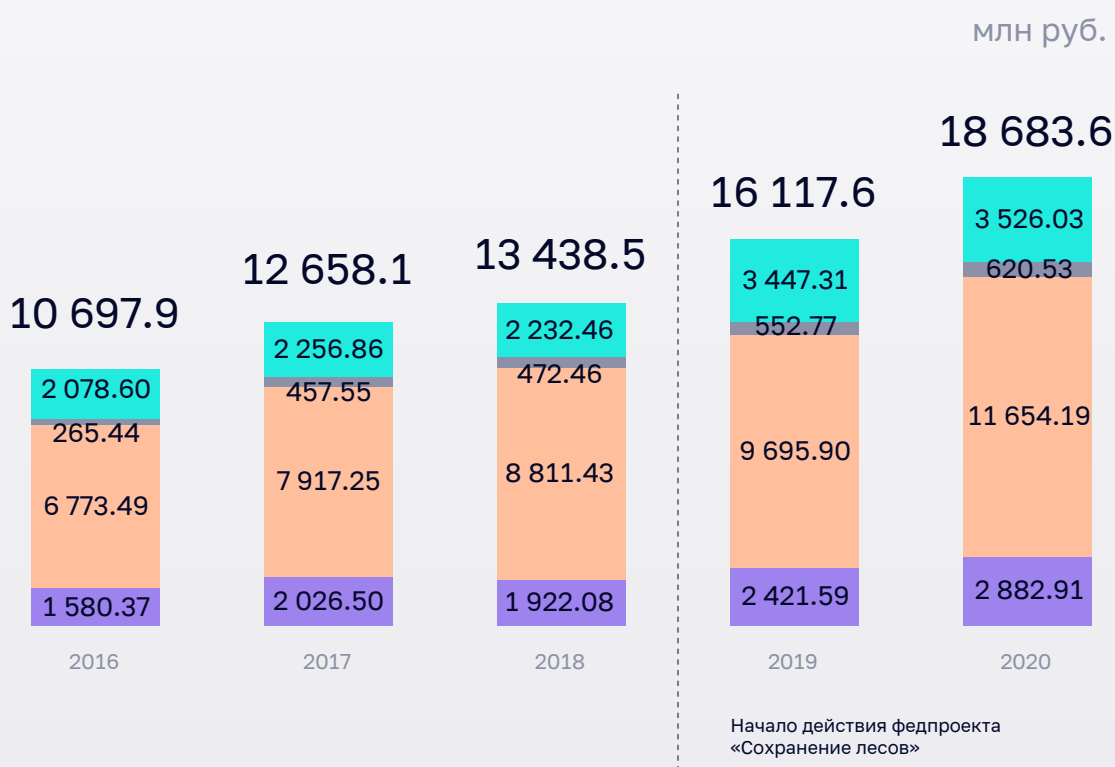
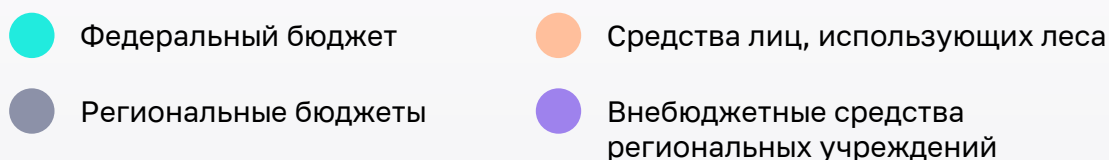
---

101. От 18 декабря 2019 г. № 50-0350-14-16-14.

102. От 17 ноября 2020 г.

Рисунок 3

## Расходы на воспроизводство лесов за счет всех источников финансирования



В целом за 5 лет общие расходы за счет федеральных и иных ресурсов на указанные цели увеличились на 69,6 %. В 2019 году расходы за счет всех источников составили 16 117,6 млн рублей, или 95,9 % от плана, в том числе из федерального бюджета – 3 447,3 млн рублей (99,3 %), в 2020 году – 18 683,6 млн рублей (93,1 %), в том числе из федерального бюджета – 3 526,0 млн рублей (103,1 %<sup>103</sup>).

103. Фактические расходы выше планового объема в связи с направлением образовавшейся в ФБУ «Рослесозащита» экономией по расходам на выполнение государственной работы по государственному лесопатологическому мониторингу на исполнение государственной работы по государственному мониторингу воспроизводства лесов.



8.2.1. Результаты проверки показали, что инвентаризация фонда лесовосстановления, реализуемая ФБУ «Рослесозащита» с 2019 года в рамках проектной деятельности, не приводит к получению на федеральном уровне системных сведений о площадях, которые требуют лесовосстановления, и возможных способах лесовосстановления, а также к использованию данных результатов, например, при планировании Рослесхозом объемов финансового обеспечения мероприятий по лесовосстановлению в разрезе субъектов Российской Федерации.

Информация о применении субъектами Российской Федерации результатов инвентаризации фонда лесовосстановления Рослесхозом не аккумулируется.

На региональном уровне конечные результаты инвентаризации фонда лесовосстановления, которые выдаются ФБУ «Рослесозащита» органам государственной власти на основании неутвержденных рекомендаций<sup>104</sup> в форме итоговых выделенных ведомостей земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, выявленных с использованием технологий ДЗЗ, не обязательны к исполнению<sup>105</sup> и не являются основанием для внесения изменений в государственный лесной реестр<sup>106</sup> (далее – ГЛР).

Вместе с тем для исполнения указанных рекомендаций ФБУ «Рослесозащита» субъектам Российской Федерации необходимо дополнительное финансовое обеспечение. Об этом свидетельствуют результаты анализа ответов на запросы Счетной палаты<sup>107</sup>.

Неприменение результатов инвентаризации фонда лесовосстановления может повлечь неэффективное использование средств федерального бюджета на сумму<sup>108</sup> 309,9 млн рублей на 2019 год, 317,6 млн рублей – на 2020 год, 354,4 млн рублей – на 2021 год.

Согласно отчетам о результатах работ по государственному мониторингу воспроизводства лесов в Российской Федерации за 2019 и 2020 годы выявленная в ходе инвентаризации с использованием методов ДЗЗ площадь фонда лесовосстановления по состоянию на 1 января 2019 года в 1,7 раза меньше, чем по данным ГЛР<sup>109</sup>, на 1 января 2020 года – на 5,2 % меньше, чем по данным ГЛР<sup>110</sup>.

- 
104. Рекомендации по выявлению (инвентаризации) земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, с использованием технологий ДЗЗ (ФБУ «Рослесозащита» не утверждены).
105. Порядок использования результатов выявления земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, не предусмотрен нормативными правовыми актами.
106. Формируется на основании Порядка ведения государственного лесного реестра, утвержденного приказом Минприроды России от 7 июля 2020 г. № 491 (далее – Порядок ведения ГЛР).
107. Например, в Курганской и Иркутской областях использование рекомендаций ФБУ «Рослесозащита» не представляется возможным в связи с тем, что требуется дополнительное финансирование в целях проведения лесопатологических и дополнительных натурных обследований.
108. Отражены в разделе 5 паспорта федпроекта «Сохранение лесов».
109. В том числе вырубки – в 1,8 раза меньше данных ГЛР, гари – в 2,6 раза меньше, погибшие насаждения – в 1,4 раза меньше, прогалины и пустыри – в 1,5 раза больше.
110. В том числе вырубки – в 2,3 раза меньше данных ГЛР, гари – в 1,2 раза меньше, погибшие насаждения – в 2,4 раза больше, прогалины и пустыри – в 3,9 раза больше.



При этом натурные обследования ФБУ «Рослесозащита» показали, что результаты проводимого им дешифрирования материалов ДЗЗ не дают достоверной информации о фонде лесовосстановления, для этого требуется наземная верификация<sup>111</sup>.

Вместе с тем наземная верификация участков фонда лесовосстановления, которая проводится для оценки достоверности полученных характеристик и определения возможных способов лесовосстановления, осуществлена в 2019 году только на 1,65 % от площади фонда лесовосстановления на объектах работ, в 2020 году – на 0,44 %.

Таким образом, не достигается в полном объеме результат федпроекта «Сохранение лесов» по обновлению информации о возможных способах лесовосстановления, обследованию земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, со значением на 2021 год в размере 40 %.

8.2.2. Сведения об объемах основных проведенных в субъектах Российской Федерации мероприятий по воспроизводству лесов и приобретению лесохозяйственной техники (оборудования) в 2016–2020 годах и расходах за счет всех источников на них<sup>112</sup> (по данным Рослесхоза) представлены на диаграмме (рисунок 4).

8.2.2.1. Анализ объемов финансового обеспечения из федерального бюджета на мероприятия по воспроизводству лесов, проводимые в регионах в рамках переданных полномочий в области лесных отношений, показал необходимость привлечения дополнительных объемов субвенций в целях обеспечения исполнения объемов работ, которые предусмотрены лесными планами субъектов Российской Федерации.

Это обусловлено тем, что объем субвенций рассчитывается Рослесхозом как главным распорядителем бюджетных средств с применением корректирующих понижающих коэффициентов под предельные лимиты финансирования, доведенные Минфином России. В 2019 году, по данным Рослесхоза, обеспеченность финансированием из федерального бюджета выполняемых органами власти субъектов Российской Федерации мероприятий по воспроизводству лесов составила 66,9 %, в 2020 году – 81,9 %, в 2021 году – 37,6 %<sup>113</sup>.

---

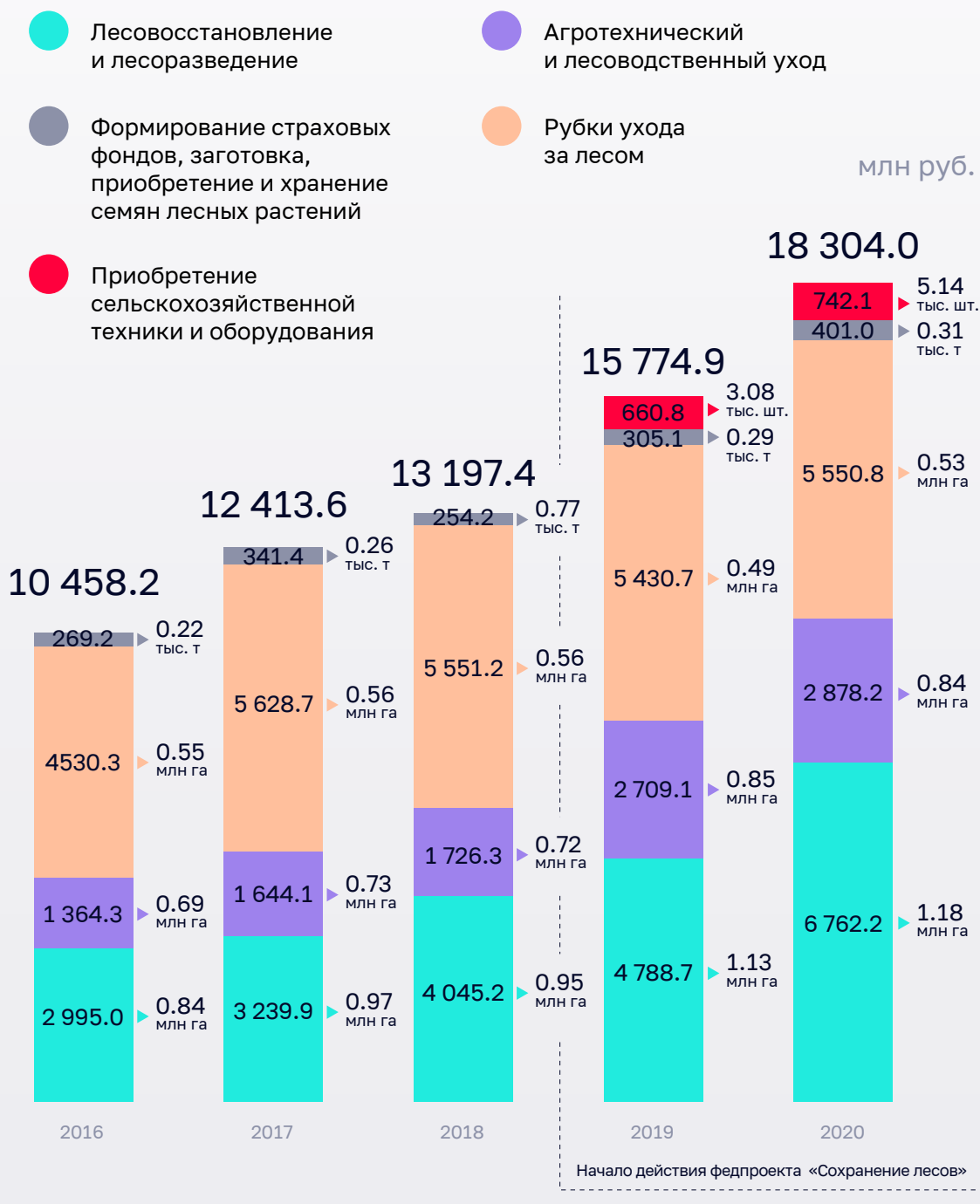
111. Например, согласно отчету о результатах работ по государственному мониторингу воспроизводства лесов в Российской Федерации за 2019 год, по данным проведенной наземной верификации, результаты дешифрирования материалов ДЗЗ подтверждены на 63,8 % от общего количества участков, подлежащих верификации.

112. Средств федерального бюджета в форме субвенций, бюджетов субъектов Российской Федерации, средств лиц, использующих леса, а также внебюджетных средств региональных государственных учреждений.

113. По информации Рослесхоза, причиной снижения процента финансовой обеспеченности на воспроизводство лесов на 2021 год является изменение нормативов затрат на оказание государственных работ (услуг) по охране, защите, воспроизводству лесов, лесоразведению и лесоустройству, утвержденных приказом Рослесхоза от 29 июня 2020 г. № 607.

Рисунок 4

## Объемы основных проведенных мероприятий по воспроизводству лесов и приобретению лесохозяйственной техники (оборудования) и расходов на них за счет всех источников



Результаты анализа ответов на запросы Счетной палаты показывают недостаточность объема ежегодно выделяемых субвенций<sup>114</sup> на проведение региональными учреждениями агротехнического и лесоводственного ухода<sup>115</sup>, а также уходов за молодняками (осветление и прочистка)<sup>116</sup>.

Реализация федпроекта «Сохранение лесов» при отсутствии достаточного финансового обеспечения на проведение указанных работ в субъектах Российской Федерации может повлиять на результаты достижения цели по обеспечению баланса выбытия и воспроизводства лесов. При этом с 2021 года рубки ухода за лесом<sup>117</sup> исключены из федерального и региональных проектов.

Например, в Московской области по причине заглушения хвойных пород мягколиственными породами, а также отсутствия лесоводственного ухода в 2017–2018 годах списаны лесные культуры на площади 1,9 тыс. га.

Согласно данным формы 1-субвенции по сравнению с 2018 годом за счет средств федерального бюджета расходы на мероприятия по уходу за лесом снизились в 2020 году на 11 %, или на 42,3 млн рублей.

В ходе проверки установлены факты, подтверждающие, что дефицит бюджетных средств на мероприятия по уходу за лесом в региональных учреждениях восполняется за счет средств из внебюджетных источников учреждений<sup>118</sup>.

По информации Рослесхоза, с учетом утвержденных нормативов затрат установлена необходимость выделения дополнительных финансовых ресурсов на мероприятия по уходу за молодняками в объеме 1 060,0 млн рублей ежегодно. Фактически в 2019 году на указанные цели регионам направлено 316,7 млн рублей, в 2020 году – 315,8 млн рублей.

Также на эффективность мер по воспроизводству лесов оказывает влияние недостаточность в регионах бюджетного финансирования на проведение уходов

- 
114. Например, в Забайкальском крае из-за недостатка объема субвенций из федерального бюджета на агротехнический уход затрачиваются средства учреждений.
115. Осуществляются в целях предотвращения гибели лесных культур от заглушения нежелательной древесно-кустарниковой растительностью, улучшения их роста.
116. Направлены на улучшение породного и качественного состава молодняков и условий произрастания и влияют на эффективность мер по воспроизводству.
117. Проблема финансирования ухода за лесом отмечена при ответах на запрос Счетной палаты в Амурской, Курганской, Омской, Оренбургской, Тульской, Тверской, Волгоградской, Еврейской автономной областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югра, Ярославской, Костромской областях, Краснодарском крае, Республике Башкортостан, Алтайском и Забайкальском краях.
118. Например, в Томской области за счет средств федерального бюджета на рубки ухода за лесом (прореживание), выполняемых в рамках государственного задания, было направлено в 2019 году только 5,0 рубля (0,02 %) из 26 239,9 рубля за 1 га. Аналогично на рубки ухода за лесом (проходные рубки) было направлено в 2019 году 5,0 рубля (0,02 %) из 21 314,6 рубля за 1 га.

за объектами лесного семеноводства, поскольку расходы на их содержание планируются по остаточному принципу<sup>119</sup>.

По данным формы 1-субвенции, по сравнению с 2018 годом за счет средств федерального бюджета расходы на проведение уходов за объектами лесного семеноводства снизились в 2020 году на 21,7 %, или на 13,1 млн рублей.

Кроме того, в проверенный период проблемой осуществления в регионах ухода за объектами лесного семеноводства стало отсутствие прозрачного порядка осуществления ухода за указанными объектами, предусмотренного Правилами создания и выделения объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и подобных объектов)<sup>120</sup> (далее – Правила № 438).

Данными правилами не определен порядок и периодичность проведения обследований объектов лесного семеноводства, в связи с чем имеются факты непроведения регионами обследований<sup>121</sup>.

В связи с невыполнением регионами пунктов 77 и 78 Правил № 438<sup>122</sup> существует вероятность утраты созданными объектами лесного семеноводства своих свойств и неэффективного использования лесных участков в составе земель лесного фонда, которые находятся в федеральной собственности.

Ответы на запросы Счетной палаты также свидетельствуют о наличии проблемы нехватки субвенций из федерального бюджета на подготовку лесных участков к лесовосстановлению в связи с необходимостью предварительного проведения санитарно-оздоровительных мероприятий (уборка неликвидной древесины, сплошная санитарная рубка)<sup>123</sup>. Например, по данным Ханты-Мансийского автономного округа – Югра, на момент проверки потребность в дополнительном финансировании из федерального бюджета для предварительной расчистки участков от погибших

- 
119. В 2019 году из 82 регионов, исполняющих переданные полномочия в области лесных отношений, работы по уходам за объектами лесного семеноводства проведены в 54, в 2020 году – в 55.
120. Утверждены приказом Минприроды России от 20 октября 2015 г. № 438.
121. Например, в Томской области с момента создания распоряжением Департамента Томской области от 1 апреля 2016 г. № 37 постоянно действующей комиссии по аттестации и списанию объектов лесного семеноводства, расположенных на землях лесного фонда Томской области, обследования с целью их аттестации (списания) не проводились. Списание объектов лесного семеноводства в Томской области в 2016–2021 годах не осуществлялось. Предусмотренные пунктом 74 Правил № 438 заключения постоянно действующей комиссии с требованиями о проведении ухода за объектами лесного семеноводства указанной комиссией не формировались. В Московской области постоянно действующей комиссией по аттестации и списанию объектов лесного семеноводства, расположенных на землях лесного фонда, обследования в 2019–2021 годах также не проводились, заключения с требованиями о проведении ухода за объектами лесного семеноводства указанной комиссией не формировались.
122. Предусматривают проведение в течение всего срока создания и использования объектов лесного семеноводства системы агротехнических, лесоводственных и профилактических мероприятий по уходу.
123. В том числе в Амурской, Тверской областях, Краснодарском, Алтайском краях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югра.

и поврежденных деревьев в целях проведения работ по лесовосстановлению и лесоразведению составляет 4 947,9 млн рублей.

В ходе проверки установлено, что существует также недостаток по ряду субъектов Российской Федерации средств федерального бюджета на формирование запаса семян лесных растений. Это обуславливает риск недостижения в 2021 году запланированного результата федерального проекта «Сформирован запас лесных семян для лесовосстановления на всех участках, вырубленных и погибших лесных насаждений». Например, в связи с отсутствием необходимого финансового обеспечения из федерального бюджета для Томской области на момент проведения проверки запас лесных семян для лесовосстановления составил 0,12 тонны при предусмотренном региональным проектом плановом объеме 3,387 тонны на 31 декабря 2021 года.

8.2.2.2. В ходе проверки в Комитете Московской области установлены факты, которые свидетельствуют о несоблюдении принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 34 Бюджетного кодекса:

- на момент проверки не проведены работы по реализации проектов создания четырех лесосеменных плантаций производящей площадью 60 га, разработанных в 2014 году по государственному контракту<sup>124</sup> за счет средств федерального бюджета на сумму 3,7 млн рублей;
- списано лесных культур на площади 0,5 тыс. га, на выращивание которых затрачено в 2019 году 6,6 млн рублей, в 2020 году – 29,4 млн рублей.

8.2.3. Сведения об исполнении госпрограммы Российской Федерации в части воспроизводства лесов представлены в таблице 1.

Таблица 1. Показатели госпрограммы Российской Федерации в части воспроизводства лесов

Наименование показателей госпрограммы Российской Федерации	2019 г.		2020 г.	
	план	факт	план	факт
Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений, %	64,4	80,7	72,8	94,3
Доля семян с улучшенными наследственными свойствами в общем объеме заготовленных семян, %	3,7	2,95	3,8	2,4
Количество (объем) семян лесных растений, хранящихся в федеральном фонде семян лесных растений, кг	15 342	13 122	13 122	12 892
Доля посадочного материала с закрытой корневой системой в общем количестве посадочного материала, %	8,6	8,9	9	8,8

124. От 25 ноября 2014 г. № 61/14.

Из четырех целевых показателей госпрограммы Российской Федерации в части воспроизводства лесов в 2019 году не достигнуты плановые значения двух, отражающих долю семян с улучшенными наследственными свойствами в общем объеме заготовленных семян (на 20,3 %, показатель не выполнен в 25 регионах) и количество (объем) семян лесных растений, которые хранятся в федеральном фонде семян лесных растений (на 14,5 %). В 2020 году не достигнуты плановые значения трех показателей, отражающих долю посадочного материала с ЗКС в общем количестве посадочного материала (на 2,2 %, показатель не выполнен в 6 регионах), долю семян с улучшенными наследственными свойствами в общем объеме заготовленных семян (на 36,8 %, показатель не выполнен в 23 регионах) и количество (объем) семян лесных растений, которые хранятся в федеральном фонде семян лесных растений (на 1,7 %).

Анализ достижения запланированных показателей федпроекта «Сохранение лесов» в части воспроизводства лесов показал, что в целом по Российской Федерации в 2019 году плановое значение по одному из четырех показателей – «Запас семян лесных растений для лесовосстановления и лесоразведения» – не достигнуто на 17 %. В 2020 году выполнены все показатели.

Таблица 2. Показатели федпроекта «Сохранение лесов» в части воспроизводства лесов

Наименование показателей федпроекта «Сохранение лесов»	2019 г.		2020 г.	
	план	факт	план	факт
Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений, %	64,4	80,7	72,8	94,3
Площадь лесовосстановления и лесоразведения, тыс. га	1000	1129,1	1100	1185
Количество выращенного посадочного материала лесных растений, млн шт.	669	713,9	698	730,4
Запас семян лесных растений для лесовосстановления и лесоразведения, т	221	182,4	243	267,4

В отдельных регионах отмечается значительное перевыполнение показателя, который отражает отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений. Например, по Республике Саха (Якутия) его исполнение за 2019 год составило 1 577 %, за 2020 год – 1 249 %. Это обусловлено включением в расчет показателя площади проведения естественного лесовосстановления вследствие природных процессов, составляющей по Республике Саха (Якутия) в 2019 году 47,9 тыс. га, или 86,8 % от общей площади лесовосстановления и лесоразведения по региону, в 2020 году – 70,8 тыс. га, или 96,9 %.

В целом общая площадь естественного лесовосстановления вследствие природных процессов, которая включена в расчет указанного показателя федерального проекта, за 2019 год составила 182,6 тыс. га (16 % от общей площади лесовосстановления и лесоразведения), за 2020 год – 149,5 тыс. га (12,6 %). При этом проведение естественного лесовосстановления вследствие природных процессов не требует значительных финансовых и трудовых затрат<sup>125</sup> и не отражает результат деятельности органов государственной власти по реализации федпроекта «Сохранение лесов».

8.2.4. Результаты комплексной оценки эффективности использования средств, которые направлены на обеспечение мер по воспроизводству лесов по критериям, определенным в программе контрольного мероприятия, свидетельствуют о том, что воспроизводство лесов осуществлялось в 2019–2020 годах с недостаточной степенью эффективности<sup>126</sup>, что обусловлено рядом причин.

8.2.4.1. В целом по Российской Федерации освоение средств<sup>127</sup> в части мероприятий по воспроизводству лесов, выполняемых субъектами Российской Федерации, не выполнено в 2019 году в объеме 995,7 млн рублей (6,7 % от плана), в 2020 году – 2 218,7 млн рублей (12 %). Это не соответствует критерию «Отсутствуют неизрасходованные объемы финансового обеспечения в части мероприятий по воспроизводству лесов (за исключением объемов, образовавшихся в связи с экономией)» (K1).

Освоение средств в 2019 году по Томской области и в 2020 году по Московской области не соответствует критерию K1. Объем финансового обеспечения в 2019 году не освоен в Томской области на 38,1 %, или 63,1 млн рублей, в Московской области в 2020 году – на 32,3 %, или 125,2 млн рублей.

Неизрасходованные объемы образовались в основном по причине непроведения мероприятий по воспроизводству лесов в связи с введением ограничительных мер из-за распространения новой коронавирусной инфекции, а также недобросовестностью исполнителей работ по воспроизводству лесов, в том числе учреждений, которые выполняют государственное задание.

8.2.4.2. Фактические объемы финансирования из федерального бюджета выполняемых мероприятий по воспроизводству лесов рассчитываются в регионах на основе утвержденных расчетно-технологических карт или нормативов затрат. В результате этого органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют пересчет изначально запланированных объемов финансового обеспечения.

- 
125. Включает только выполнение мероприятий по планированию и проектированию. Выполнение работ, связанных с выращиванием лесных насаждений, в том числе агротехническим уходом, на указанных лесных участках не осуществляется.
126. Подробная информация представлена в приложении № 3 к отчету.
127. Средств из федерального и региональных бюджетов, средств лиц, использующих леса, и внебюджетных средств региональных государственных учреждений.



В ходе выборочной проверки выявлены значительные различия между федеральными и региональными нормативами по отдельным видам работ. Например, при значении федерального норматива<sup>128</sup> по работе «Искусственное лесовосстановление путем посадки сеянцев, саженцев с закрытой корневой системой» с учетом применения регионального коэффициента на 2021 год по:

- Хабаровскому краю в размере 29,5 тыс. рублей значение регионального норматива в 2,5 раза больше;
- Республике Марий Эл в размере 25,5 тыс. рублей значение регионального норматива в 2,3 раза больше;
- Архангельской области в размере 29,5 тыс. рублей значение регионального норматива в 1,18 раза больше.

По работе «Агротехнический уход» региональные нормативы затрат в основном ниже утвержденных Рослесхозом. Например, в Ивановской области региональный норматив составляет 5,9 тыс. рублей, что в 2 раза меньше федерального; в Орловской области – 6,3 тыс. рублей (1,9 раза); в Брянской области – 4,9 тыс. рублей (2,5 раза); в Республике Башкортостан – 4,0 тыс. рублей (3,3 раза); в Республике Татарстан – 3,7 тыс. рублей (3,2 раза).

Несоблюдение федеральных нормативов приводит к тому, что фактические объемы работ по воспроизводству лесов и расходы субвенций в субъектах Российской Федерации не соответствуют тем объемам, которые были предусмотрены Рослесхозом при планировании распределения объемов финансового обеспечения по причине перераспределения средств. Указанное не соответствует критерию «Возможности для экономии объемов финансового обеспечения для достижения плановых показателей отсутствуют» (К2).

Например, в 2019 году Рослесхозом при планировании бюджетных ассигнований для включения в федеральный закон о федеральном бюджете в разрезе регионов по Московской области мероприятия по лесовосстановлению планировались в объеме 3,6 тыс. га на 2020 год на сумму 94,7 млн рублей. При последующем проведении Рослесхозом с Комитетом Московской области ежегодной защиты бюджетных проектировок объем мероприятий по лесовосстановлению на 2020 год согласован на 57,2 % меньше, запланированный объем финансового обеспечения – на 53,4 % меньше. При этом в 2020 году Московской областью запланированные при защите бюджетных проектировок объемы лесовосстановления не выполнены на 6,1 %, расходы по указанному мероприятию – на 6,7 %, что не соответствует критерию К2.

---

128. Приказ Рослесхоза от 29 июня 2020 г. № 607 «Об утверждении нормативов затрат на оказание государственных работ (услуг) по охране, защите, воспроизводству лесов, лесоразведению и лесоустройству и о признании утратившим силу приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 19 июня 2019 г. № 762».



Предусмотренные Рослесхозом при планировании федерального закона о федеральном бюджете на 2019–2021 годы для Томской области мероприятия по агротехническому уходу за лесными культурами путем ручной оправки растений в размере 1 тыс. га на 2019 год на сумму 1,04 млн рублей при защите бюджетных проектировок не учтены и не выполнены.

8.2.4.3. Лесные планы субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 3 статьи 85 Лесного кодекса являются документами лесного планирования.

Мероприятия, предусмотренные лесными планами субъектов Российской Федерации на 2019–2020 годы, выполнены не в полном объеме. В связи с этим достижение критерия «Достигнуты установленные плановые показатели выполнения мероприятий по воспроизводству лесов»<sup>129</sup> (К3) не обеспечено.

Мероприятия по воспроизводству лесов в Московской<sup>130</sup> и Томской областях<sup>131</sup>, предусмотренные соответствующими лесными планами, за 2019–2020 годы выполнены не в полном объеме, что также не соответствует критерию К3.

8.2.4.4. В целом по Российской Федерации наблюдается увеличение площади лесовосстановления и лесоразведения в 2019 году по отношению к площади вырубленных и погибших лесных насаждений в 2018 году на 7,6 п. п., в 2020 году по отношению к 2019 году – на 13,5 п. п. Указанное соответствует критерию «Увеличение отношения площади лесовосстановления и лесоразведения в отчетном году к площади вырубленных и погибших лесных насаждений в предыдущем году» (К4).

Результаты лесовосстановления в Томской области за 2019 год не соответствуют критерию К4, поскольку отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений снизилось по сравнению с 2018 годом на 17,9 п. п. и составило 48,3 %. За 2020 год результаты соответствуют

- 
129. В 2020 году в целом по Российской Федерации, например, не выполнены в полном объеме показатели лесных планов субъектов Российской Федерации по заготовке улучшенных семян лесных растений (исполнение – 96,8 %).
130. В 2019 году не выполнены в полном объеме мероприятия Лесного плана Московской области: содействие естественному возобновлению лесов (исполнение – 14,2 %), лесоводственный уход (97 %), рубки ухода за лесом (96,3 %), хранение семян (99,3 %), компенсационное лесовосстановление (2,8 %), обработка почвы под лесные культуры будущего года (61,4 %), закупка семян (0 %), заготовка семян улучшенных (0 %). В 2020 году не выполнены в полном объеме следующие мероприятия: искусственное лесовосстановление (исполнение – 91,9 %), лесоводственный уход (93,5 %), обработка почвы под лесные культуры (63,8 %), обработка почвы под лесные культуры будущего года (33,8 %), рубки ухода за лесом (52,6 %), хранение семян (98,6 %), выращивание стандартного посадочного материала (94,7 %), компенсационное лесовосстановление (24,7 %), содействие естественному возобновлению (0 %), закупка семян (0 %).
131. В 2019–2020 годах не выполнены в полном объеме мероприятия Лесного плана Томской области: искусственное лесовосстановление (исполнение 2019 года – 46,7 %, 2020 года – 49,3 %), агротехнический уход (2019 год – 84,9 %, 2020 год – 91,6 %). В 2019–2020 годах по компенсационному лесовосстановлению, заготовке семян лесных растений с объектов лесного семеноводства, обследованию и аттестации плюсовых деревьев, выращиванию селекционного посадочного материала исполнение составило 0 %.

критерию К4 – рост составил 40,1 п. п. В Московской области результаты соответствуют критерию К4 и за 2019 год (рост составил 3,3 п. п.), и за 2020 год (11,5 п. п.).

8.2.4.5. По Российской Федерации процентное соотношение площади списанных (погибших) лесных культур к площади созданных лесных культур за период с 2016 по 2020 год составляет 13,9 % при среднем значении данного показателя по субъектам Российской Федерации 29,3 %, что соответствует критерию «Доля площади списанных (погибших) лесных культур в площади созданных лесных культур за 5 лет» (К5).

Результаты деятельности Департамента Томской области не соответствуют критерию К5: процентное соотношение площади списанных (погибших) лесных культур к площади созданных лесных культур за период с 2016 по 2020 год составляет 59,2 %, что выше среднего значения данного показателя по регионам на 29,9 п. п. По Московской области значение показателя за период с 2016 по 2020 год соответствует критерию К5 и составляет 12,3 %.

8.2.4.6. В целом по стране в 2019 году по сравнению с 2018 годом наблюдалось снижение доли площади искусственного лесовосстановления в общей площади лесовосстановления на 2,2 п. п., что не соответствует критерию «Увеличение доли площади искусственного лесовосстановления в общей площади лесовосстановления» (К6). В 2020 году по сравнению с 2019 годом заметен рост на 0,7 п. п., что соответствует критерию К6.

Результаты искусственного лесовосстановления в Томской области соответствуют указанному критерию в 2019 году – рост по отношению к 2018 году составил 0,5 п. п. В Московской области результаты за 2019–2020 годы также соответствуют критерию: в 2019 году рост составил 0,9 п. п., в 2020 году – 4,5 п. п.

Не соответствуют критерию К6 результаты искусственного лесовосстановления в Томской области в 2020 году. Доля площади искусственного лесовосстановления в общей площади лесовосстановления снизилась по сравнению с 2019 годом на 1,4 п. п. и составила 3,8 %.

8.2.4.7. В целом по Российской Федерации в 2019 году по сравнению с 2018 годом наблюдается рост искусственного лесовосстановления, созданного посадочным материалом с ЗКС, на 2,9 п. п., что соответствует критерию «Увеличение доли искусственного лесовосстановления, созданного посадочным материалом с закрытой корневой системой» (К7). В 2020 году по сравнению с 2019 годом снижение составило 2,2 п. п., что не соответствует критерию К7.

Результаты деятельности органов исполнительной власти в области лесных отношений Московской и Томской областей в 2020 году не соответствуют критерию К7, так как в 2020 году по сравнению с 2019 годом наблюдается отрицательная динамика использования посадочного материала с ЗКС: в Московской области – на 13,4 п. п.,

в Томской – на 5,0 п. п.<sup>132</sup> В 2019 году критерий К7 достигнут: по Московской области рост показателя по отношению к 2018 году составил 11 п. п., по Томской – 7,4 п. п.

8.2.4.8. Анализ данных за 2019–2020 годы по наличию посадочного материала в целом по Российской Федерации свидетельствует об отсутствии дефицита посадочного материала собственного производства, что соответствует критерию «Обеспеченность работ по лесовосстановлению посадочным материалом собственного производства» (К8)<sup>133</sup>.

В Московской и Томской областях дефицит посадочного материала собственного производства также отсутствовал, что соответствует критерию К8. Обеспеченность посадочным материалом по Московской области в 2019 году составила 125,7 % от потребности, в 2020 году – 201,3 %, по Томской области в 2019 году – 254,6 %, в 2020 году – 231 %.

8.2.4.9. На уровне Российской Федерации наблюдается отрицательная динамика доли улучшенных семян лесных растений в общем объеме заготовленных семян, что не соответствует критерию «Увеличение доли улучшенных семян лесных растений в общем объеме заготовленных семян» (К9). В 2019 году по отношению к 2018 году снижение составило 0,5 п. п., в 2020 году по отношению к 2019 году – 0,6 п. п.<sup>134</sup>

Заготовка улучшенных семян лесных растений, предусмотренная лесными планами Московской и Томской областей<sup>135</sup>, в 2019–2021 годах не осуществлялась. В результате этого деятельность региональных органов власти не соответствует критерию К9.

8.2.4.10. Государственная инвентаризация лесов в части мероприятий по воспроизводству лесов проведена подведомственным Рослесхозу ФГБУ «Рослесинфорг» в 2019 году на территории 23 субъектов Российской Федерации, в 2020 году – 26 субъектов, в 2021 году – 24 субъектов. По результатам инвентаризации по всем обследованным субъектам Российской Федерации установлены случаи выполнения мероприятий с неудовлетворительной оценкой и несоответствия лесоводственным требованиям. Среднее количество участков с неудовлетворительной оценкой по регионам составило в 2019 году 38,3 % от общего количества проверенных участков, в 2020 году – 37,3 %, в 2021 году – 36,9 %.

Таким образом, результаты мероприятий по воспроизводству лесов в целом по Российской Федерации не соответствуют критерию «Отсутствие участков,

---

132. В 2020 году наблюдается снижение площади искусственного лесовосстановления, созданного с посадочным материалом с закрытой корневой системой, по сравнению с 2019 годом: по Московской области с 31 до 17,6 %, по Томской области с 7,4 до 2,4 %.

133. Обеспеченность посадочным материалом по Российской Федерации в 2019 году составила 119,9 % от потребности, в 2020 году – 101,2 %.

134. В 2019 году доля улучшенных семян лесных растений составила 3 % в общем объеме заготовленных семян, или 7,4 тонны, в 2020 году – 2,4 %, или 6,3 тонны.

135. Лесным планом Московской области на 2019–2021 годы предусмотрено осуществление заготовки улучшенных лесных семян в объеме 0,16 тонны ежегодно, Лесным планом Томской области на 2019 год – 0,2 тонны, на 2020 год – 0,22 тонны, на 2021 год – 0,25 тонны.

пройденных государственной инвентаризацией лесов, с неудовлетворительной оценкой мероприятий по воспроизводству лесов (несоответствие лесоводственным требованиям)» (К10).

По Московской и Томской областям результаты также не соответствуют критерию К10<sup>136</sup>.

8.2.4.11. Результаты анализа Счетной палатой данных по восьми критериям<sup>137</sup> в разрезе субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, с применением инструментов VI-системы показали, что в 2019 году в пятерку регионов с наиболее эффективными результатами в части воспроизводства лесов входят Самарская область с итоговой оценкой<sup>138</sup> 35,5 балла, Архангельская область – 34 балла, Вологодская область – 33,5 балла, Иркутская область – 33,5 балла, Псковская область – 32,5 балла.

В 2019 году в пятерку регионов с низким уровнем эффективности выполнения мероприятий по воспроизводству лесов вошли следующие субъекты Российской Федерации: Республика Бурятия – 9,5 балла, Кировская область – 6,5 балла, Магаданская область – 3 балла, Ненецкий автономный округ и Чукотский автономный округ – 0 баллов.

В 2020 году в пятерку регионов с наиболее эффективными результатами в части воспроизводства лесов вошли: Хабаровский край – 50,5 балла, Вологодская область – 47 баллов, Ленинградская область – 44 балла, Пермский край – 44 балла, Республика Карелия – 40,5 балла.

В 2020 году в пятерку регионов с низким уровнем эффективности выполнения мероприятий по воспроизводству лесов вошли следующие субъекты Российской Федерации: Республика Бурятия – 14,5 балла, Республика Калмыкия – 12,5 балла, Ненецкий автономный округ – 10 баллов, Ставропольский край – 10 баллов, Воронежская область – 9,5 балла.

Общая эффективность реализации мероприятий по воспроизводству лесов и расходования средств по итогам проведенного комплексного анализа по критериям эффективности оценивается в целом по Российской Федерации ниже средней со значением 40 %, по Московской области – как средняя (50 %), по Томской области – ниже средней (40 %). В основном это обусловлено недостижением плановых показателей по воспроизводству лесов, которые установлены лесными планами субъектов Российской Федерации, невыполнением в полном объеме

---

136. По результатам государственной инвентаризации лесов на территории Томской области в 2019 году выявлено 37,8 % участков с неудовлетворительной оценкой от общего количества проверенных лесных участков, в 2021 году – 77,2 %, на территории Московской области в 2020 году – 32,9 %.

137. Критерии К1, К3, К4, К5, К6, К7, К8, К9.

138. Применяемый алгоритм расчета и присвоения баллов, информация об оценке по каждому субъекту Российской Федерации представлены в приложении № 4 к отчету.

государственного задания, отсутствием положительной динамики доли улучшенных семян лесных растений в общем объеме заготовленных семян.

В целом комплексными проблемами, которые влияют на эффективность мер по воспроизводству лесов, являются недостаточный уровень финансового обеспечения мероприятий, выполняемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организации лесного семеноводства, в том числе в части заготовки улучшенных семян лесных растений, использования посадочного материала с ЗКС, а также неактуальность информации о лесах.

## 9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания отсутствуют.

## 10. Выводы

10.1. Принятые в период 2016–2021 годов меры в части обеспечения в Российской Федерации воспроизводства лесов, в том числе связанные с реализацией и финансированием федпроекта «Сохранение лесов», совершенствованием нормативно-правовой базы, положительно повлияли на динамику баланса выбытия и воспроизводства лесов.

10.2. Однако результаты проверки показывают, что процессы проектного, стратегического и бюджетного планирования в части воспроизводства лесов не синхронизированы между собой.

10.2.1. Федпроект «Сохранение лесов» не направлен на решение задачи, которая предусмотрена Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204, по сохранению лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений. Результатом его реализации к 2024 году должно стать восстановление лесов на площади, равной вырубленным и погибшим лесам в 2022 году. Финансирование мероприятий в части воспроизводства лесов в рамках переданных полномочий в области лесных отношений не отвечает основам проектной деятельности.

10.2.2. Вместе с тем в федеральный проект не включены результаты по созданию лесных питомников, предусмотренные Стратегией развития лесного комплекса. Финансовое обеспечение на указанные цели также не предусмотрено. Необходимые изменения в приказ Минприроды России от 6 августа 2019 г. № 526, а также в приказ Рослесхоза от 29 июня 2020 г. № 607 не внесены. Указанное обуславливает отсутствие

необходимых средств у региональных учреждений для выращивания саженцев, семян основных древесных пород.

10.2.3. Вступающие в силу с 2022 года положения Правил лесовосстановления, которые касаются необходимости увеличения площади лесовосстановления, выполняемого с использованием семян и (или) саженцев с ЗКС, не обеспечены финансированием. Кроме того, в регионах имеется недостаток питомников, производящих посадочный материал с ЗКС, а также недостаток техники для обеспечения производства указанного материала. В связи с этим задача, установленная подпунктом «е» пункта 10 Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, может быть не решена.

10.2.4. Предусмотренный федеральным проектом комплекс показателей и результатов не обоснован с точки зрения эффективности расходования средств, так как не планирует конечный эффект от использования средств на воспроизводство лесов, связанный с отнесением земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, на которых расположены леса<sup>139</sup>. Запланированные показатели в части запаса семян лесных растений, а также посадочного материала лесных растений не увязаны с финансированием. Это положение, а также преимущественное отсутствие плановых показателей и результатов федерального проекта в разрезе регионов не обеспечивает возможность проведения мониторинга достижения их результатов и оценки эффекта от использования предоставленных средств.

10.3. Мониторинг исполнения в субъектах Российской Федерации компенсационного лесовосстановления в установленный срок на федеральном и региональном уровнях не ведется. Указанное не позволяет принять превентивные меры по недопущению нарушений Правил компенсационного лесовосстановления в регионах, свидетельствует о рисках отсутствия информации, необходимой для централизации на федеральном уровне организации проведения работ по компенсационному лесовосстановлению, которая предусмотрена Стратегией развития лесного комплекса. В ходе проверки в Томской и Московской областях установлены нарушения Правил компенсационного лесовосстановления.

10.4. Анализ нормативно-правовой базы в области воспроизводства лесов свидетельствует о наличии проблем и недостатков, требующих урегулирования, в том числе:

- отсутствие утвержденного порядка учета, обновления и использования семян лесных растений, составляющих федеральный фонд семян лесных растений, правил создания лесных питомников и их эксплуатации, а также прозрачного порядка осуществления ухода за объектами лесного семеноводства. Это может негативно повлиять

---

139. По результатам подготавливается акт об изменении документированной информации государственного лесного реестра.



на обеспечение работ по лесовосстановлению в регионах, которые имеют дефицит семян, по выращиванию региональными учреждениями посадочного материала, а также по уходу за объектами лесного семеноводства, используемыми для заготовки семян с улучшенными наследственными свойствами;

- отсутствие единого порядка приемки выполненных работ по лесовосстановлению для лиц, которые используют лесные участки на праве аренды в целях заготовки древесины. Это приводит к различиям в процедурах приемки указанных работ по регионам и отражению несопоставимой информации в отчетах о воспроизводстве лесов и лесоразведении о результатах проведения мероприятий, а также информации о ненадлежащем образом выполненных или не принятых органом государственной власти субъекта Российской Федерации мероприятиях;
- отсутствие четкого порядка проведения государственного надзора в области семеноводства в отношении семян лесных растений, что влечет неисполнение указанных полномочий;
- отсутствие на федеральном уровне информации о нарушениях в регионах требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению, а также по принятию мер реагирования к нарушителям. Это может привести к формулированию необъективных выводов относительно эффективности осуществления региональными органами государственной власти переданных полномочий;
- невнесение изменений в критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части осуществления ими переданных полномочий в области воспроизводства лесов при совершенствовании законодательства. Это допускает проведение Рослесхозом оценки регионов в целях расчета объема финансирования на стимулирующие выплаты без учета приоритетных мероприятий, которые предусмотрены законодательством, и др.

10.5. На федеральном уровне установлены нарушения Рослесхоза в части:

- направления средств на выполнение государственных работ при отсутствии соответствующих полномочий, которые определены статьей 81 Лесного кодекса, а также Положением о Рослесхозе;
- порядка применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации;
- сроков перечисления средств на выполнение государственного задания;
- Методики распределения субвенций и др.

При проверке в органах власти субъектов Российской Федерации, исполняющих переданные полномочия в области лесных отношений, выявлены нарушения в части контроля за выполнением подведомственными учреждениями государственного задания, а также отсутствие действенного контроля за выполнением лицами, использующими леса, мероприятий по воспроизводству лесов. Установлено несоблюдение положений Лесного кодекса, Бюджетного кодекса, Правил ухода

за лесами, Правил лесовосстановления, Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов и др.

При этом в качестве положительного примера организации приемки работ по воспроизводству лесов отмечено применение в Московской области региональной географической информационной системы.

10.6. Оценка эффективности расходования средств и реализации мероприятий по воспроизводству лесов в Российской Федерации, в том числе в проверенных регионах, показала недостаточную степень эффективности.

10.7. Проблемными вопросами организации воспроизводства лесов, которые влияют на конечную эффективность мероприятий в регионах, в том числе являются:

- отсутствие достоверной информации о лесах, которая позволяла бы осуществлять перспективное планирование мероприятий, а также установленных положений, регламентирующих порядок использования результатов работ по инвентаризации фонда лесовосстановления, предусмотренной федпроектом «Сохранение лесов»;
- необходимость направления в регионы дополнительных ресурсов на мероприятия по воспроизводству лесов, которые проводятся в рамках переданных полномочий в области лесных отношений, в целях обеспечения исполнения объемов работ, предусмотренных лесными планами субъектов Российской Федерации. Особенно это касается агротехнических, лесоводственных уходов и уходов за «молодым» лесом, подготовки почвы, формирования запаса лесных семян для обеспечения лесовосстановления на участках вырубленных и погибших лесных насаждений;
- отсутствие в Российской Федерации стабильной системы лесного семеноводства, которая позволила бы обеспечить лесовосстановление семенами лесных растений, в том числе улучшенными, что обусловлено неиспользованием в регионах аттестованных объектов лесного семеноводства, и др.

## 11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в срок до 20 января 2023 года:

- 1) проработать вопрос об отнесении к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений, предусмотренным статьей 81 Лесного кодекса Российской Федерации, полномочия по мониторингу состояния лесных генетических ресурсов, контролю за оборотом репродуктивного материала лесных растений при воспроизводстве лесов;



- 2) проработать вопрос об установлении порядка использования результатов выявления земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, а также формы и порядка осуществления мониторинга исполнения в субъектах Российской Федерации в установленный статьей 63.1 Лесного кодекса Российской Федерации срок компенсационного лесовосстановления и лесоразведения;
- 3) подготовить предложения по корректировке критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 г. № 194, с учетом внесенных изменений в законодательство в области воспроизводства лесов.

11.2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Минприроды России с предложением в срок до 20 января 2023 года:

- 1) утвердить порядок учета, обновления и использования семян лесных растений, составляющих федеральный фонд семян лесных растений; правила создания лесных питомников и их эксплуатации;
- 2) дополнить Перечень мероприятий по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный приказом Минприроды России от 6 августа 2019 г. № 529, мероприятиями в части обеспечения выращивания саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород;
- 3) актуализировать Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов, утвержденный приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 г. № 59, с учетом изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации;
- 4) обеспечить утверждение и размещение на официальном сайте Минприроды России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащего обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности в области лесного семеноводства в соответствии с Правилами № 1722;
- 5) рассмотреть вопросы:
  - о внесении изменений в Правила лесовосстановления, утвержденные приказом Минприроды России от 4 декабря 2020 г. № 1014, в части установления для субъектов Российской Федерации значения доли площади искусственного и комбинированного лесовосстановления, выполняемого посадкой сеянцев с ЗКС, с учетом их лесорастительных особенностей; в части дополнения положениями, регламентирующими порядок приемки работ по лесовосстановлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- о корректировке Правил создания и выделения объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и подобных объектов), утвержденных приказом Минприроды России от 20 октября 2015 г. № 438, в части установления требований к проведению ухода за объектами лесного семеноводства;
- об отражении в форме отчетности 8-ОИП, утвержденной приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565, информации о нарушениях требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению.

11.3. Направить представления руководителю Федерального агентства лесного хозяйства, директору федерального бюджетного учреждения «Российский центр защиты леса», начальнику Департамента лесного хозяйства Томской области, председателю Комитета лесного хозяйства Московской области с требованиями принять меры по устранению выявленных недостатков, по устранению причин и условий выявленных нарушений и недостатков в срок до 31 мая 2022 года.

11.4. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложение:

1. Словарь терминов, используемых в отчете о результатах контрольного мероприятия, на 2 л. в 1 экз.
2. Сведения о финансовом обеспечении полномочий в сфере воспроизводства лесов за счет всех источников на 3 л. в 1 экз.
3. Матрица оценки по критериям эффективности на 1 л. в 1 экз.
4. Анализ достижения критериев эффективности субъектами Российской Федерации на 3 л. в 1 экз.

