

ОТЧЕТ

о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы» мероприятий по охране лесов от пожаров в 2015 – 2016 годах и истекшем периоде 2017 года» (с контрольно-счетными органами Красноярского, Забайкальского и Хабаровского краев, Амурской, Иркутской, Магаданской, Свердловской и Томской областей и Республики Бурятия)

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 1 декабря 2017 г. № 67К (1212), п.2)

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 2.3.2.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации, соглашения о сотрудничестве и планы работы контрольно-счетных органов Красноярского, Забайкальского и Хабаровского краев, Амурской, Иркутской, Магаданской, Свердловской и Томской областей и Республики Бурятия на 2017 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия: законодательные и нормативные правовые акты в области лесных отношений; документы стратегического планирования; данные государственной и ведомственной отчетности; иные документы и материалы, необходимые для проведения совместного экспертно-аналитического мероприятия.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия:

3.1. Оценить эффективность государственного управления в области охраны лесов от пожаров на федеральном и региональном уровнях, включая анализ государственных программ.

3.2. Оценить финансовое обеспечение мероприятий за счет всех источников по охране лесов от пожаров, включая тушение лесных пожаров.

3.3. Оценить эффективность мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров при исполнении органами государственной власти полномочий в области лесных отношений.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия:

4.1. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;

4.2. органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений (72 субъекта Российской Федерации);

4.3. Республиканское агентство лесного хозяйства Республики Бурятия (г. Улан-Удэ) (Счетная палата Республики Бурятия);

4.4. министерство природных ресурсов Забайкальского края (г. Чита) (Контрольно-счетная палата Забайкальского края);

4.5. Департамент лесного хозяйства, контроля и надзора за состоянием лесов Магаданской области (г. Магадан) (Контрольно-счетная палата Магаданской области);

4.6. Магаданское областное государственное бюджетное учреждение «Северо-Восточная база авиационной и наземной охраны лесов» (г. Магадан) (Контрольно-счетная палата Магаданской области);

4.7. министерство лесного комплекса Иркутской области (г. Иркутск) (Контрольно-счетная палата Иркутской области);

4.8. Управление лесами Правительства Хабаровского края (г. Хабаровск) (Контрольно-счетная палата Хабаровского края);

4.9. министерство лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурской области (г. Благовещенск) (Контрольно-счетная палата Амурской области);

4.10. Департамент лесного хозяйства Томской области (г. Томск) (Контрольно-счетная палата Томской области);

4.11. Департамент лесного хозяйства Свердловской области (г. Екатеринбург) (Счетная палата Свердловской области);

4.12. министерство лесного хозяйства Красноярского края (г. Красноярск) (Счетная палата Красноярского края);

4.13. министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края (г. Красноярск) (Счетная палата Красноярского края);

4.14. краевое государственное автономное учреждение «Красноярская база авиационной и наземной охраны лесов» (г. Красноярск) (Счетная палата Красноярского края).

5. Исследуемый период: 2015 – 2016 годы и истекший период 2017 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с апреля по декабрь 2017 года.

В том числе:

6.1. С 13 по 26 июня 2017 года с выездом на объект в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Счетная палата Российской Федерации).

6.2. С 1 по 30 июня 2017 года с выездом на объект в Республиканское агентство лесного хозяйства Республики Бурятия (Счетная палата Республики Бурятия).

6.3. С 10 мая по 30 июня 2017 года с выездом на объект в министерство природных ресурсов Забайкальского края (Контрольно-счетная палата Забайкальского края).

6.4. С 15 по 19 мая 2017 года с выездом на объект в Департамент лесного хозяйства, контроля и надзора за состоянием лесов Магаданской области (Контрольно-счетная палата Магаданской области).

6.5. С 22 по 26 мая 2017 года с выездом на объект в Магаданское областное государственное бюджетное учреждение «Северо-Восточная база авиационной и наземной охраны лесов» (Контрольно-счетная палата Магаданской области).

6.6. С 3 мая по 30 июня 2017 года с выездом на объект в министерство лесного комплекса Иркутской области (Контрольно-счетная палата Иркутской области).

6.7. С 15 мая по 26 июня 2017 года с выездом на объект в Управление лесами Правительства Хабаровского края (Контрольно-счетная палата Хабаровского края).

6.8. С 26 июня по 7 июля 2017 года с выездом на объект в министерство лесного хозяйства Красноярского края (Счетная палата Красноярского края).

6.9. С 3 апреля по 30 сентября 2017 года с выездом на объект: министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края (Счетная палата Красноярского края).

6.10. С 5 по 16 июня 2017 года с выездом на объект в краевое государственное автономное учреждение «Красноярская база авиационной и наземной охраны лесов» (Счетная палата Красноярского края).

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия.

Экспертно-аналитическое мероприятие проводилось совместно с контрольно-счетными органами Красноярского, Забайкальского и Хабаровского краев, Амурской, Иркутской, Магаданской, Свердловской и Томской областей и Республики Бурятия, результаты которых включены в отчет.

В отчет также включены результаты контрольных мероприятий в области охраны лесов от пожаров, проведенных одновременно с экспертно-аналитическим мероприятием контрольно-счетными органами Иркутской области, Забайкальского и Красноярского краев, а также включена информация о реализации мероприятий в области охраны лесов от пожаров, полученная от органов исполнительной власти 72 субъектов Российской Федерации по запросам Счетной палаты Российской Федерации.

Кроме того, Счетной палатой Российской Федерации проведен опрос населения в целях оценки информированности населения о мерах, принимаемых по охране лесов от пожаров. Всего в опросе приняло участие 302 респондента из 60 субъектов Российской Федерации, входящих в состав всех федеральных округов Российской Федерации.

7.1. Цель 1. Оценить эффективность государственного управления в области охраны лесов от пожаров на федеральном и региональном уровнях, включая анализ государственных программ.

7.1.1. В соответствии со статьей 51 Лесного кодекса Российской

Федерации леса подлежат охране от пожаров.

До введения в действие Лесного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ) организация и проведение охраны лесов от пожаров с применением специализированных сил и средств, разработка и внедрение в производство новых технических средств пожаротушения, мониторинг лесных пожаров осуществлялись федеральными органами исполнительной власти и их подведомственными учреждениями.

В результате административной реформы 2006 года субъектам Российской Федерации были переданы 1759 лесхозов, 24 базы авиационной охраны лесов – филиалов ФБУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана», подведомственного Рослесхозу (далее – ФБУ «Авиалесоохрана»), и 2 251 пожарно-химических станции, входящие в состав лесхозов.

В настоящее время сформирована многоуровневая система охраны лесов от пожаров, которая реализуется:

органами государственной власти Российской Федерации в соответствии со статьей 81 Лесного кодекса Российской Федерации. Минприроды России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны природных ресурсов, включая леса¹. Рослесхоз осуществляет функции по контролю и надзору в области лесных отношений² самостоятельно, а также через территориальные органы и подведомственные учреждения;

органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – уполномоченные органы субъектов Российской Федерации). Переданные полномочия по охране лесов от пожаров осуществляются уполномоченными органами субъектов Российской Федерации самостоятельно, с участием 32 баз авиационной охраны лесов (далее – авиабаза), а также с участием подведомственных учреждений уполномоченных органов субъектов Российской Федерации, в составе которых создано 1 514 пожарно-химических станций, осуществляющих предупреждение, обнаружение, ограничение распространения и ликвидацию лесных пожаров на территории 1460 лесничеств.

На территории Российской Федерации охрана лесов от пожаров регламентируется: Лесным кодексом Российской Федерации; 3 федеральными законами (регламентируют процедуры: по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; по обеспечению пожарной безопасности; о добровольной пожарной охране); 17 постановлениями Правительства Российской Федерации (регламентируют процедуры: по реализации государственной политики в области лесных

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (далее – Положение о Рослесхозе № 736).

отношений; по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны); федерального государственного пожарного надзора в лесах; о чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров; утверждения правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы; утверждения правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации; о противопожарном режиме и других); 10 приказами Минприроды России, разработанными с целью реализации возложенных на него полномочий в области охраны лесов от пожаров; 4 приказами Рослесхоза, разработанными в период осуществления полномочий по законодательному и нормативному правовому регулированию в области лесных отношений.

Реализация мероприятий в области охраны лесов от пожаров в исследуемый период осуществлялась в рамках документов стратегического планирования:

подпрограммы 1 «Охрана и защита лесов» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318) и подпрограммы 1 «Обеспечение использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 399) государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы (далее – государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства», госпрограмма «Развитие лесного хозяйства»);

79 государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации в области развития лесного хозяйства, в рамках которых предусмотрены показатели (индикаторы), отражающие достижение результатов в области охраны лесов от пожаров.

7.1.2. Федеральными органами исполнительной власти функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области охраны лесов, а также функции по контролю и надзору в области лесных отношений осуществлялись не в полной мере.

Так, Минприроды России не утверждены, предусмотренные Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219:

перечень информации, включаемой в отчет об охране лесов от пожаров, форма и порядок представления отчета об охране лесов от пожаров, а также требования к формату отчета об охране лесов от пожаров в электронной форме (пункт 5.2.126);

перечень информации, включаемой в отчет об охране лесов от загрязнения и иного негативного воздействия, форма и порядок представления отчета об охране лесов от загрязнения и иного негативного воздействия, а также требования к формату отчета об охране лесов от загрязнения и иного негативного воздействия в электронной форме

(пункт 5.2.126(2)).

Кроме того, Минприроды России не установлены: форма и содержание задания на проведение мероприятий по контролю (патрулированию) в лесах, предусмотренные пунктом 12 Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 394, а также не установлены Правила пожарной безопасности в лесах для каждого лесного района, предусмотренные пунктом 2 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 г. № 417.

В период 2015 – 2016 годов и первое полугодие 2017 года в сфере охраны лесов от пожаров было дано одно поручение Президента Российской Федерации и 15 поручений Правительства Российской Федерации, содержащие 96 вопросов, из которых по 50 вопросам ответственным исполнителем являлся Минприроды России.

Минприроды России не в полном объеме выполнен пункт 2 Плана-графика подготовки актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений», утвержденного Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.Г.Хлопониным от 19 сентября 2016 г. № 6962п-П9, в части подготовки нормативного правового акта, регламентирующего установление нормативов обеспеченности субъектов Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров.

Пунктом 1 перечня поручений Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г.Хлопониной от 20 декабря 2016 г. № АХ-П9-7784 Минприроды России поручено разработать предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в части усиления ответственности должностных лиц органов исполнительной власти за предоставление недостоверных данных о площади лесных пожаров и затягивании сроков верификации. До настоящего времени нормативный правовой акт не принят.

В соответствии с пунктом 30 (1) Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, ответственный исполнитель в целях обеспечения эффективного мониторинга и контроля реализации мероприятий государственной программы разрабатывает детальный план-график реализации Госпрограммы на очередной год и плановый период, который содержит

перечень мероприятий и контрольных событий. Минприроды России не в полной мере реализованы в 2015 и 2016 годах детальные планы-графики реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства». В 2015 году из 3 основных мероприятий по охране лесов от пожаров не выполнено 2, или 66,6 %; из 10 мероприятий в части охраны лесов от пожаров не выполнено 3, или 30 %; из 8 контрольных событий по охране лесов от пожаров не достигнуто 6, или 75 %. В 2016 году план-график на 2016 год также реализован не в полной мере: из 2 основных мероприятий не выполнено в полной мере одно, или 50 %; из 11 мероприятий в части охраны лесов от пожаров не выполнено 5, или 45,5 %; из 22 контрольных событий по охране лесов от пожаров не достигнуто одно, или 4,5 %.

В исследуемый период Рослесхоз являлся ответственным исполнителем по 11 пунктам 6 поручений Правительства Российской Федерации.

Пунктом 4 поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г.Хлопонина от 20 декабря 2016 г. № АХ-П9-7784 Рослесхозу поручено разработать и направить в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации методические рекомендации отнесения расходов на мероприятия по профилактике и тушению лесных пожаров к затратам, финансируемым за счет субвенций из федерального бюджета, а также обеспечения контроля за их исполнением. Методические рекомендации Рослесхозом разработаны и направлены уполномоченным органам субъектов Российской Федерации. Вместе с тем данные рекомендации не являются обязательными для исполнения уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, в связи с чем полагаем целесообразным проработать вопрос о разработке нормативного правового акта, регламентирующего порядок формирования и учета затрат на мероприятия по профилактике и тушению лесных пожаров.

В 2015 – 2016 годах Минприроды России и Рослесхоз являлись государственными заказчиками научно-исследовательских работ в области охраны лесов от пожаров, результаты которых не в полной мере использованы в их практической деятельности и в области охраны лесов от пожаров.

Так, Минприроды России в исследуемый период было заключено 2 государственных контракта на выполнение научно-исследовательских работ в области охраны лесов от пожаров на общую сумму 13 550,0 тыс. рублей. Из них результаты отчета по теме «Разработать научно-обоснованные особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в защитных лесах и на особо защитных участках лесов», подготовленного в соответствии с государственным контрактом от 31 марта 2015 г. № ИВ-16-23/330, заключенным с ФБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации», были учтены при актуализации нормативных правовых актов в части обеспечения пожарной безопасности

территорий³. Отчет по результатам выполнения научно-исследовательской работы «Научные исследования в области эффективности мер пожарной безопасности в лесах и подготовка научно обоснованных предложений по мерам пожарной безопасности и противопожарному обустройству лесов для лесных районов Российской Федерации», подготовленный в соответствии с государственным контрактом от 11 мая 2016 г. № ИВ-16-23/323, заключенным с в федеральным бюджетным учреждением «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства» (далее – ФБУ «СПбНИИЛХ») на сумму 5 100,0 тыс. рублей, Минприроды России не был принят.

Рослесхоз являлся заказчиком 2 научно-исследовательских работ в области охраны лесов от пожаров на основании государственных заданий, доведенных подведомственным научным институтам (ФБУ «Северный научно-исследовательский институт лесного хозяйства» и ФБУ «СПбНИИЛХ»), результаты которых не имели практического результата на территориях наиболее горимых субъектов Российской Федерации.

В исследуемый период полномочия в области охраны лесов от пожаров осуществлялись также подведомственным учреждением Рослесхоза – ФБУ «Авиалесоохрана», которому на основании приказов о внесении изменений в устав Рослесхозом были переданы полномочия по обеспечению готовности сил и средств лесопожарных формирований и ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, а также по осуществлению контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах.

ФБУ «Авиалесоохрана» в рамках выполнения государственного задания осуществлялись: функции специализированной диспетчерской службы Рослесхоза; контроль за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах; подготовка, переподготовка кадров, специалистов по мониторингу пожарной опасности в лесах и лесных пожарах и тушению лесных пожаров; выполнение взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесного пожара, а также осуществление мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесного пожара.

В 2015 – 2016 годах Рослесхозом при отсутствии соответствующих полномочий, предусмотренных статьей 81 и пунктом 4 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, ФБУ «Авиалесоохрана» доводилась государственная работа по обеспечению готовности сил и средств лесопожарных формирований и ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров с соответствующим финансовым обеспечением в 2015 году в сумме 527 625,7 тыс. рублей, в 2016 году в сумме 569 919,3 тыс. рублей⁴.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2016 г. № 807 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу обеспечения пожарной безопасности территорий».

⁴ Установлено по результатам контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год» и «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Федеральном агентстве лесного хозяйства.

Парашютно-десантная служба ФБУ «Авиалесоохрана» привлекалась субъектами Российской Федерации при возникновении чрезвычайных ситуаций в лесах на условиях контрактов в рамках приносящей доход деятельности, оплата которых осуществлялась субъектами Российской Федерации как за счет субвенции из федерального бюджета, так и за счет средств региональных бюджетов. В 2015 году ФБУ «Авиалесоохрана» на тушение лесных пожаров заключен 61 контракт на сумму 574 707,4 тыс. рублей, в 2016 году 71 контракт на сумму 623 313,6 тыс. рублей, в первом полугодии 2017 года 27 контрактов на сумму 330 600,0 тыс. рублей. Дебиторская задолженность субъектов Российской Федерации (по приносящей доход деятельности) по контрактам на выполнение работ по тушению лесных пожаров, заключенным с ФБУ «Авиалесоохрана», составила по состоянию на 1 января 2015 года – 134 262,3 тыс. рублей, на 1 января 2016 года 269 796,8 тыс. рублей, на 1 января 2017 года – 270 991,3 тыс. рублей.

Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ, вступившим в силу с 4 июля 2016 года, внесены изменения в статью 81 Лесного кодекса Российской Федерации в части наделения органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений полномочиями по выполнению взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществлению мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров с одновременным их исключением из установленного статьей 83 Лесного кодекса перечня полномочий Российской Федерации, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Данные полномочия, включенные в Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства на основании постановления Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2016 г. № 1237, были переданы ФБУ «Авиалесоохрана» путем внесения изменений в устав учреждения на основании приказа Рослесхоза от 28 ноября 2016 г. № 502.

В 2017 году ФБУ «Авиалесоохрана» осуществляло полномочия по выполнению взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров (всего выписано, выдано и израсходовано 1320 штук капсюлей-детонаторов и 170 000 м. детонирующего шнура), а также полномочия по осуществлению мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров (на территории республик Бурятия и Саха (Якутия), Иркутской области и Забайкальского края).

Контроль за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, представляемых уполномоченными органами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, предусмотренный пунктом 5.4.30 Положения о Рослесхозе № 736, осуществлялся ФБУ «Авиалесоохрана» в рамках одноименной государственной работы в соответствии с Правилами

осуществления контроля № 687⁵, посредством сопоставления сведений о пожарной опасности в лесах⁶ с данными Информационной системы дистанционного мониторинга Федерального лесного хозяйства (далее – ИСДМ-Рослесхоз).

Результаты контроля свидетельствуют о наличии расхождений данных о количестве пожаров и прироста покрытой лесом площади, пройденной огнем на территории субъектов Российской Федерации, представляемой в Рослесхоз уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, с данными ИСДМ-Рослесхоз, что может свидетельствовать об их недостоверности. Так, в 2015 году ФБУ «Авиалесоохрана» установлено 83 факта значительного расхождения данных о лесных пожарах (из них наибольшее количество: по Приморскому краю, республикам Бурятия и Саха (Якутия), Новосибирской, Иркутской, Амурской, Магаданской областям; Еврейской автономной области), в 2016 году - 54 факта значительного расхождения данных о лесных пожарах (из них наибольшее количество по Иркутской области, Красноярскому и Забайкальскому краям, Республике Бурятия).

Сравнительный анализ данных о количестве лесных пожаров и площади, пройденной огнем⁷, представленных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации в рамках отчетности об осуществлении переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, существенно отличается от показателей сводных отчетов о лесных пожарах, отраженных в ИСДМ-Рослесхоз⁸.

Наименование показателя	2015 год		2016 год		1 полугодие 2017 года	
	форма 7-ОИП	форма 4-ИСДМ	форма 7-ОИП ¹	форма 4-ИСДМ	форма 7-ОИП	форма 4-ИСДМ
Количество лесных пожаров, шт.	11 324	10 571	10 186	8 471	6 461	10 028
<i>в зоне наземного мониторинга</i>		6 257		2 742		3 508
<i>в зоне авиационного мониторинга</i>		4 314		5 729		5 746
<i>в зоне контроля</i>						774
Площадь, пройденная огнем, тыс. га	2 621,8	4 481,1	2 663,5	4 858,5	1 205,6	3 182,9
<i>в зоне наземного мониторинга</i>		601,7		340,4		712,0
<i>в зоне авиационного мониторинга</i>		3 879,4		4 518,1		1 742,6
<i>в зоне контроля</i>						728,3

¹ Отражается зарегистрированное число случаев лесных пожаров и площадь лесных земель, пройденная огнем (занятых и не занятых лесными насаждениями и нелесных земель в защитных, эксплуатационных и резервных лесах).

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2011 г. № 687 «Об утверждении Правил осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах» (далее – Правила осуществления контроля № 687).

⁶ Приказ Минприроды России от 22 июля 2014 г. № 331 «Об утверждении состава и формы предоставления сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах» (форма 1-ЛЮ «Ежедневная форма сведений о лесопожарной обстановке», форма 2- ЛЮ «Ежемесячная форма сведений о выполнении противопожарных мероприятий и привлечении к ответственности за лесные пожары, форма 3-ЛЮ «Ежегодная форма сведений о работе в пожароопасном сезоне учреждений по авиационной охране лесов от пожаров и наземных лесопожарных формирований»).

⁷ Форма 7-ОИП «Сведения о возникновении лесных пожаров, их ликвидации и эффективности тушения по целевому назначению лесов», утвержденная приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565.

⁸ Форма «Сводный отчет о лесных пожарах» (форма 4-ИСДМ).

Несоответствие показателей вызвано: не включением субъектами Российской Федерации в отчетность об осуществлении переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений числа случаев лесных пожаров и площади лесных пожаров, пройденной огнем в зоне контроля, а также наличием значительной погрешности (до 30 %) при формировании исходных данных в ИСДМ-Рослесхоз.

7.1.3. Нормативно-правовое регулирование в области охраны лесов от пожаров в 2015 – 2017 годах не обеспечило в полной мере правового решения проблем, влияющих на эффективность реализации мероприятий в области охраны лесов от пожаров.

Так, Правительством Российской Федерации не утверждены нормативы обеспеченности субъектов Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, предусмотренные частью 4 статьи 53³ Лесного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации охрана лесов, в том числе тушение лесных пожаров на землях лесного фонда и обеспечение охраны лесов на указанных землях относятся к полномочиям Российской Федерации, переданным субъектам Российской Федерации. При этом в силу части 3 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

Рослесхоз ежегодно в соответствии с Правилами расходования и учета средств № 837⁹ доводит субвенции из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

При этом ежегодно доводимые средства на проведение уполномоченными органами субъектов Российской Федерации мониторинга и тушение лесных пожаров обеспечивают потребность в финансировании при минимальном и среднем уровне горимости, без учета потребности в финансировании мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возникших вследствие высокой и чрезвычайной горимости лесов.

Пунктом 7.3. Правил расходования и учета субвенций № 837 в приоритетном порядке осуществляется выделение средств нераспределенного резерва на финансовое обеспечение расходов, связанных с обеспечением мер пожарной безопасности и воспроизводством лесов, расположенных на землях лесного фонда, пострадавших в результате стихийных бедствий. Вместе с тем ежегодно отдельными субъектами Российской Федерации вводится режим «чрезвычайной ситуации» вследствие возникновения лесных пожаров

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 837 «Об утверждении 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» (далее – Правил расходования и учета средств № 837).

регионального и муниципального характера, не влекущих за собой рисков возникновения многочисленных человеческих жертв и причинения значительного материального ущерба, то есть не являющихся стихийным бедствием.

Привлечение уполномоченными органами субъектов Российской Федерации сил и средств для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, влечет кратное увеличение расходов на тушение лесных пожаров и, как следствие, приводит к образованию кредиторской задолженности, которая по состоянию на 1 января 2016 года составила 665 319,3 тыс. рублей, на 1 января 2017 года – 387 712,7 тыс. рублей, из которых возмещено 259 422,6 тыс. рублей, или 66,9 %.

В соответствии с пунктом 1 статьи 24 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ финансовое обеспечение мер по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера, а также чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, является расходным обязательством Российской Федерации. Финансовое обеспечение мер по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера (за исключением чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров) является расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным внести изменения в пункт 7.3. Правил расходования и учета субвенций № 837, предусматривающие выделение в приоритетном порядке из нераспределенного резерва средств на финансовое обеспечение расходов, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров.

Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ¹⁰ не определен уполномоченный орган и источники финансового обеспечения тушения природных (степных (ландшафтных) пожаров, что приводит к их бесконтрольному распространению. Вместе с тем количество пожаров от выжигания сухой травянистой растительности в 2015 году составило 7,4 % общего количества лесных пожаров, в 2016 году – 4 %. Ввиду высокой скорости распространения степные пожары представляют реальную угрозу лесному фонду и населенным пунктам, людям и сельскохозяйственным животным, вызывая возникновение чрезвычайных ситуаций, и имеют серьезные экономические и экологические последствия. Так, на территории Забайкальского края в 2015 году возникло 476 степных пожаров, или 25,7 % общего количества природных пожаров, в 2016 году – 521 пожар, или 45,8 %. Фактические расходы бюджета Забайкальского края на обеспечение охраны лесов от степных (ландшафтных) пожаров в 2015 году составили 188 267,2 тыс. рублей, в 2016 году – 193 406,7 тыс. рублей. В связи с отсутствием

¹⁰ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ).

нормативных правовых актов, предусматривающих наделение полномочиями органов государственной власти федерального и регионального уровней по тушению природных (степных (ландшафтных) пожаров, Положение о Минприроды Забайкальского края¹¹ и Положение о Министерстве лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурской области¹² содержат полномочия по тушению природных (степных (ландшафтных) пожаров. Данные показатели свидетельствуют о необходимости проработки вопроса по внесению изменений в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ в части определения уполномоченного органа и источников финансового обеспечения тушения природных (степных (ландшафтных) пожаров.

В соответствии со статьей 57 Лесного кодекса Российской Федерации авиационные работы по охране лесов включают: авиационное патрулирование, тушение лесных пожаров, доставку воздушными судами лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря к месту тушения лесного пожара и обратно, осуществление государственного лесопатологического мониторинга с использованием авиационных средств и проведение иных работ по защите лесов от вредных организмов. Организация и выполнение авиационных работ по охране лесов от пожаров в 2015 – 2017 годах осуществлялось в соответствии с порядками организации и выполнения авиационных работ № 470¹³ (утратил силу 10 апреля 2017 года) и № 597¹⁴. При этом указанными правовыми актами не урегулированы вопросы выполнения работ по тренировке парашютно-десантных служб лесопожарных формирований, необходимых для обеспечения готовности сил и средств к пожароопасному сезону при осуществлении уполномоченными органами субъектов Российской Федерации переданных полномочий по охране лесов от пожаров. Вместе с тем подведомственными учреждениями уполномоченных органов субъектов Российской Федерации в рамках организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров осуществлялась оплата транспортных услуг воздушных судов в целях осуществления тренировок. Налет часов воздушными судами по договорам, заключенным с уполномоченными органами субъектов Российской Федерации или их подведомственными учреждениями с целью осуществления тренировок,¹⁵ составил в 2015 году 1 285 часов, или 5,8 % от общего налета воздушными судами при осуществлении охраны лесов от пожаров, в 2016 году – 1 043 часов, или 3,4 %. Таким образом, организация авиационных работ по охране лесов от пожаров не в полной мере урегулирована правовыми актами, в

¹¹ Постановление Правительства Забайкальского края от 18 мая 2017 г. № 202 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Забайкальского края» (далее – Положение о Минприроды Забайкальского края).

¹² Постановление губернатора Амурской области от 1 сентября 2015 г. № 223 «Об утверждении Положения о Министерстве лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурской области» (далее - Положение о Министерстве лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурской области).

¹³ Приказ Рослесхоза от 3 ноября 2011 г. № 470 «Об утверждении Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов» (далее - Порядок организации и выполнения авиационных работ № 470 (утратил силу 10 апреля 2017 года).

¹⁴ Приказ Минприроды России от 15 ноября 2016 г. № 597 «Об утверждении Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров и Порядка организации и выполнения авиационных работ по защите лесов» (далее – Порядок организации и выполнения авиационных работ № 597).

¹⁵ Сведения о работе воздушных судов.

связи с чем, представляется целесообразным внести изменения в Лесной кодекс Российской Федерации и в Порядок организации и выполнения авиационных работ № 597, предусматривающие в перечне авиационных работ по охране лесов от пожаров проведение тренировок парашютно-десантных служб лесопожарных формирований с использованием воздушных судов.

Постановлением Правительства Иркутской области от 5 мая 2012 г. № 230-пп утвержден Порядок работ по противопожарной профилактике в лесах и тушения лесных пожаров на территории Иркутской области, регламентирующий проведение комплекса организационно-технических мероприятий в целях предотвращения и тушения лесных пожаров.

Указанный порядок не направлялся на согласование в Рослесхоз, что противоречит пункту 4 Правил отмены правовых актов № 524¹⁶, устанавливающему направление правовых актов в Рослесхоз, если хотя бы одно положение акта регулирует осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

В соответствии с пунктом 3 части 9 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, пунктом 5.4.19 (3) Положения о Рослесхозе № 736 и пунктом 2 Правил отмены правовых актов № 524, Рослесхоз осуществляет контроль за правовым регулированием вопросов переданных полномочий уполномоченными органами субъектов Российской Федерации. Таким образом, наличие и применение правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, свидетельствует о недостаточном контроле, осуществляемом Рослесхозом за правовым регулированием переданных полномочий в области лесных отношений.

Пунктом 9 Порядка определения расходов на 1 гектар¹⁷, утверждена формула расчетного объема затрат, необходимого уполномоченному органу субъекта Российской Федерации на тушение лесных пожаров. В данной формуле не корректно отражены необходимые слагаемые фактических расходов на тушение лесных пожаров уполномоченными органами субъектов Российской Федерации за счет субвенции из федерального бюджета предшествующего года текущему финансовому году и второго года, предшествующего текущему финансовому году, а также алгоритм приведения указанных расходов к уровню потребительских цен соответствующего финансового года, применение которой не позволяет обеспечить правильный расчетный объем затрат уполномоченного органа субъекта Российской Федерации на тушение лесных пожаров и свидетельствует о необходимости

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2011 г. N 524 «Об утверждении Правил отмены правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений» (далее - Правилами отмены правовых актов № 524).

¹⁷ Приказ Минприроды России от 14 декабря 2015 г. № 534 «Об утверждении Порядка определения расходов на осуществление органом государственной власти субъекта Российской Федерации переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в расчете на 1 гектар эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации» (далее – Порядок определения расходов на 1 гектар № 534).

внесения изменений в пункт 9 Порядка определения расходов на 1 гектар, в части уточнения формулы расчетного объема затрат.

Инструкция по авиационной охране лесов, утвержденная приказом Рослесхоза от 22 сентября 1997 г. № 122 (далее – Инструкция № 122), регламентирующая процедуру охраны лесов от пожаров, не отменена, но фактически утратила силу в связи с изданием Порядка выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров № 597¹⁸, который дублирует режим авиапатрулирования, предусмотренный Инструкцией № 122. В 2015 – 2016 годах Инструкция № 122 применялась уполномоченными органами субъектов Российской Федерации при расчете кратности авиапатрулирования, в настоящее время данная инструкция действует в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации. Таким образом, в целях обеспечения единого подхода при организации и выполнении авиационных работ представляется целесообразным официальное признание Инструкции № 122 утратившей силу.

В соответствии с частью 2 статьи 53² Лесного кодекса Российской Федерации уполномоченные органы субъектов Российской Федерации предоставляют в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти данные о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах. Форма № 3-ЛЮ «Ежегодная форма сведений о работе в пожароопасном сезоне учреждений по авиационной охране лесов от пожаров и наземных лесопожарных формирований», утвержденная приказом Минприроды России от 22 июля 2014 г. № 331¹⁹ (далее – форма № 3-ЛЮ), содержит показатель «Обслуживаемая учреждением площадь лесов». При этом Методическими указаниями № 347²⁰ не установлено, какую площадь необходимо указывать в форме № 3-ЛЮ - площадь зон авиационного или наземного мониторинга, или площадь района ответственности за тушение лесных пожаров, установление которых предусмотрено Порядком выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров № 597. Это приводит к применению уполномоченными органами субъектов Российской Федерации различных подходов к формированию данного отчетного показателя, искажению данных о пожарной опасности в лесах и свидетельствует о необходимости внесения изменений в Методические указания № 347.

7.1.4. Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы и 79 государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, несмотря на соответствие основным направлениям государственной политики в

¹⁸ Приказ Минприроды России от 15 ноября 2016 г. № 597 «Об утверждении Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров и Порядка организации и выполнения авиационных работ по защите лесов» (далее – Порядок выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров № 597).

¹⁹ Приказ Минприроды России от 22 июля 2014 г. № 331 «Об утверждении состава и формы предоставления сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах» (далее – приказ Минприроды России от 22 июля 2014 г. № 331).

²⁰ Приказ Минприроды России от 6 августа 2015 г. № 347 «Об утверждении Методических указаний по заполнению форм сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах» (далее – Методические указания № 347).

области лесных отношений, не обеспечили комплексный подход и системного решения ключевых проблем в области охраны лесов от пожаров.

В соответствии с условиями государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» ее успешная реализация возможна только при активном участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации переданы полномочия Российской Федерации в области лесных отношений²¹. Вместе с тем показатели результативности реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» свидетельствуют о низком уровне реализации программных мероприятий в области охраны лесов от пожаров и не достижении установленных показателей (индикаторов), что в том числе свидетельствует о недостаточной координации Минприроды России и Рослесхоза деятельности уполномоченных органов субъектов Российской Федерации в сфере реализации госпрограммы Российской Федерации, предусмотренной госпрограммы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства».

Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318 содержала 37 показателей (индикаторов), из которых 4 показателя (индикатора) характеризовали достижение ожидаемых результатов в области охраны лесов от пожаров. В 2015 году плановые значения из 4 показателей (индикаторов) не достигнуты ни по одному показателю, в 2016 году не достигнуты плановые значения по 3 показателям (индикаторам).

Государственной программой Российской Федерации в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 399 показатель «Доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров, %» исключен.

Согласно сводной информации о достижении значений показателей (индикаторов) эффективности реализации госпрограммы «Развитие лесного хозяйства»²²:

плановое значение показателя «Доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров, %» в 2015 году не достигнуто 31, в 2016 году 33 субъектами Российской Федерации. В 2015 году фактическое значение показателя составило 59,3 % при плановом значении 57 %, что свидетельствует об увеличении количества лесных пожаров, возникших по вине граждан в общем количестве лесных пожаров (наибольшее количество лесных пожаров, возникших по вине граждан, установлено в Забайкальском крае – 86,1 % общего количества, в Республике Бурятия – 76 %, в Иркутской

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы» раздел 2 «Общая характеристика участия субъектов Российской Федерации (в том числе обоснование состава и значений целевых показателей и индикаторов, характеризующих достижение ожидаемых результатов) в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при реализации Программы».

²² Сводная информация о достижении значений показателей (индикаторов) эффективности реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы (форма 1-ГП (мониторинг), утвержденная письмом Рослесхоза от 10 июня 2014 г. № АБ-04-54/6782 (далее – форма 1-ГП (мониторинг)).

области – 70 %, в Приморском крае – 87,6 %, в Сахалинской области – 87 %). В 2016 году показатель выполнен на 49,1 % при плановом значении 55,5 % (в Иркутской области 72,4 % общего количества пожаров, в Республике Бурятия – 68,9 %, в Забайкальском крае – 70,1%, в Томской области – 68,7 %);

показатель «Отношение площади земель лесного фонда, пройденных лесными пожарами в отчетном году, к средней площади земель лесного фонда, которые были пройдены пожарами в течение последних 5 лет» в исследуемый период не был достигнут и составил в 2015 году 135,5 % при плановом значении 92 %, в 2016 году – 143,7 % при плановом значении 97 %. Показатель не достигнут в 2015 году 19 субъектами Российской Федерации (в том числе республиками Саха (Якутия), Хакасия, Бурятия, Адыгея, Тыва и др.) в 2016 году – 12 субъектами Российской Федерации (в том числе республиками Башкортостан, Марий Эл и Саха (Якутия), Камчатским и Красноярским краями, Иркутской и Магаданской областями и др.);

показатель «Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток со дня обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров» не был достигнут и составил в 2015 году 71,7 % при плановом значении 78,5 %, в 2016 году – 74,3 % при плановом значении 79,3 %. В 2015 году показатель не достигнут 11 субъектами Российской Федерации (Волгоградской и Томской областями, республиками Хакасия, Тыва, Бурятия, Алтай, а также Красноярским, Забайкальским, Приморским и Хабаровским краями), в 2016 году – 9 субъектами Российской Федерации (Удмуртской Республикой, Ямало-Ненецким и Чукотским автономными округами, республиками Бурятия и Тыва, Забайкальским и Красноярским краями, Томской и Амурской областями);

показатель «Доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров» не был достигнут и составил в 2015 году 15,2 % при плановом значении 4 %, в 2016 году – 10 % при плановом значении 3,7 %. Показатель не достигнут в 2015 году 12 субъектами Российской Федерации (Смоленской, Архангельской, Ростовской, Ульяновской, Иркутской и Курганской областями, республиками Бурятия, Хакасия, Тыва, Забайкальским и Камчатским краями), а в 2016 году – 10 субъектами Российской Федерации (Волгоградской, Иркутской, Томской, Амурской, Магаданской областями, Ямало-Ненецким и Чукотским автономными округами, Республикой Бурятия, Забайкальским и Красноярским краями).

Одной из причин невыполнения показателя (индикатора) «Доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров» является принятие решений Комиссиями по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее – КЧС) о приостановке работ по тушению лесного пожара в зоне контроля лесных пожаров, расположенных на труднодоступных и удаленных территориях. Так, в 2016 году в Магаданской области по решению КЧС было прекращено тушение 55 лесных пожаров на

площади 136,4 тыс. га, или 86,5 % от общей площади возникших пожаров, что привело к невыполнению указанного показателя (индикатора) и увеличению ущерба, нанесенного лесным пожарам (по сравнению с 2015 годом в 2016 году площадь, на которой возникли лесные пожары, увеличилась в 17,6 раза; ущерб, нанесенный пожарами, увеличился в 15,7 раза, составив 13 156,0 тыс. рублей).

Минприроды России как ответственным исполнителем государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» в исследуемый период не в полной мере обеспечено выполнение подпункта «б» пункта 47 Порядка разработки государственных программ № 588²³, в соответствии с которым ответственный исполнитель организует на постоянной основе мониторинг реализации государственной программы и несет ответственность за достижение целевых индикаторов и показателей государственной программы, а также конечных результатов ее реализации. Так, сведения о мониторинге реализации госпрограммы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» за III квартал 2016 года, I квартал 2017 года не заполнены, не утверждены и не размещены на портале государственных программ (www.programs.gov.ru), что не соответствует пункту 74 Методических указаний № 582²⁴.

Сравнительный анализ целевых индикаторов и основных мероприятий в части охраны лесов от пожаров госпрограммы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» и государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации свидетельствует об их не согласованности и не сбалансированности (региональные программы (подпрограмм) Забайкальского и Пермского краев, Амурской, Иркутской, Омской, Орловской областей).

Одной из основных причин несогласованности государственных программ является длительность процедуры (до полугода) внесения изменений в региональные программы в целях их приведения в соответствие с государственной программой Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы. По состоянию на 1 октября 2017 года не приведены в соответствие с государственной программой Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 399²⁵ показатели (индикаторы) региональных программ (подпрограммы) в области развития лесного хозяйства 12 из 79 субъектов Российской Федерации (Астраханской, Оренбургской, Омской, Орловской, Псковской, Саратовской областей Пермского края, республик Ингушетия, Карелия, Крым, Саха (Якутия), Тыва).

7.1.5. Субъектами Российской Федерации не в полной мере обеспечено

²³ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (далее – Порядок разработки государственных программ № 588).

²⁴ Приказ Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (далее – Методические указания № 582).

²⁵ Постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 399 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы» (далее – постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 399).

исполнение переданных полномочий в области охраны лесов от пожаров.

Анализ деятельности уполномоченных органов субъектов Российской Федерации исполнения переданных полномочий в области охраны лесов от пожаров свидетельствует о не достижении критериев эффективности их деятельности, характеризующих организацию и обеспечение охраны лесов от лесных пожаров, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 г. № 194, что отражено в таблице.

Наименование критерия	2014	2015	2016
а) удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибших от лесных пожаров, %*	0,05	0,02	0,02
б) соотношение средней площади одного лесного пожара текущего года и средней площади одного лесного пожара за последние 5 лет, %*	171,6	144,5	149,9
в) доля крупных лесных пожаров (площадью более 25 гектаров в зоне наземной охраны лесов и более 200 гектаров в зоне авиационной охраны лесов) в общем количестве возникших лесных пожаров, % *	92,9	89,9	90,7
г) доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения (по числу случаев), в общем количестве ликвидированных пожаров, % **	11,2	7,8	15,9

* Положительно оценивается уменьшение значения по сравнению с уровнем, достигнутым в году, предшествующем отчетному году.

** Положительно оценивается увеличение значения по сравнению с уровнем, достигнутым в году, предшествующем отчетному году.

Так, в 2016 году по сравнению с 2015 годом по Российской Федерации не достигнуты значения 3 из 4 критериев эффективности по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, характеризующих организацию и обеспечение охраны лесов от лесных пожаров, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 г. № 194, в том числе не обеспечено:

уменьшение значения удельной площади земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибших от лесных пожаров, 7 субъектами Российской Федерации (Астраханской и Самарской областями, Республикой Марий Эл, Чувашской Республикой, Красноярским и Забайкальским краями);

уменьшение значения доли крупных лесных пожаров (площадью более 25 гектаров в зоне наземной охраны лесов и более 200 гектаров в зоне авиационной охраны лесов) в общем количестве возникших лесных пожаров, 9 субъектами Российской Федерации (республиками Коми и Бурятия, Волгоградской и Иркутской областями, Красноярским краем и другими);

увеличение значения доли лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения (по числу случаев), в общем количестве ликвидированных пожаров, 17 субъектами Российской Федерации, в том числе республиками Башкортостан и Бурятия, Кировской и Иркутской областями, Красноярским краем и другим.

В исследуемый период субъекты Российской Федерации являлись ответственными по 11 вопросам 20 поручений Правительства Российской Федерации, которые носили рекомендательный характер. Анализ исполнения перечня поручений Правительства Российской Федерации в 2015 – 2016 годах свидетельствует о том, что уполномоченными органами субъектов Российской Федерации обеспечено исполнение большинства поручений Правительства Российской Федерации в области охраны лесов от пожаров. Так, обеспечивалось своевременное исполнение рекомендаций оперативного штаба по охране лесов от пожаров Рослесхоза, осуществлялась подготовка подведомственных учреждений по охране лесов от пожаров к пожароопасному сезону (укомплектование материально-техническими средствами), проводилась разъяснительная работа с населением по вопросам соблюдения правил пожарной безопасности в лесах, активная противопожарная пропаганда, выполнялись профилактические мероприятия по предупреждению лесных пожаров, обеспечивалось своевременное введение режимов ограничения пребывания граждан в лесах, особого противопожарного режима и режима чрезвычайной ситуации в лесах, осуществлялось взаимодействие с арендаторами, правоохранительными органами, органами МЧС России, Минобороны России. В полном объеме выполнены поручения Правительства Российской Федерации уполномоченными органами Свердловской, Томской и Амурской областей.

Вместе с тем установлено невыполнение отдельными субъектами Российской Федерации в полной мере следующих поручений Правительства Российской Федерации, в том числе:

абзаца 8 пункта 14 поручения от 24 апреля 2015 г. № АХ-П9-2764 – Республикой Бурятия и Забайкальским краем не обеспечено своевременное и полное исполнение Сводных планов тушения лесных пожаров;

абзаца 5 пункта 8 поручения от 21 июля 2015 г. № № АХ-П9-4870 – Республикой Бурятия и Забайкальским краем не обеспечено достижение показателей (индикаторов) государственной программы Российской Федерации на 2013-2020 годы. Так, Республикой Бурятия из 23 показателей (индикаторов) государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» за 2015 год не выполнено 8, из которых 3 показателя по охране лесов от пожаров;

пункта 2 поручения от 15 октября 2015 г. № АХ-П9-7137 – Красноярским краем не создан оперативный штаб по управлению (в период до наступления чрезвычайных ситуаций) силами и средствами пожаротушения, не рассмотрен вопрос об увеличении резервов сил и средств тушения лесных пожаров, о создании условий для их дислокации;

пункта 15 поручения от 15 октября 2015 г. № АХ-П9-7137 - Красноярским краем не обеспечена подготовка предложений по оплате труда должностных лиц и работников, привлекаемых к тушению лесных пожаров, в

целях стимулирования их заинтересованности в уменьшении сроков тушения лесных пожаров;

пункт 3 поручения от 20 декабря 2016 г. № АХ-П9-7784 – Магаданской областью не обеспечено формирование перечня собственников земель, примыкающих к лесам, необходимого для выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 18 августа 2016 г. № 807 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу обеспечения безопасности территории», и направление его до 15 марта 2017 года в МЧС России;

пунктов 1 и 7 поручения от 20 декабря 2016 г. № АХ-П9-7784 – Красноярским краем не проведена проверка данных о площади лесных пожаров, не обеспечен контроль своевременности проведения мероприятий по очистке сухой травянистой растительности, мусора и других горючих материалов, по прокладке минерализованных полос на землях, прилегающих к лесным насаждениям (в том числе не определен перечень собственников указанных земель, объем и сроки выполнения противопожарных мероприятий).

Кроме того, контрольно-счетными органами Томской, Магаданской и Амурской областей, а также Красноярского края отмечено несоблюдение сроков исполнения уполномоченными органами субъектов Российской Федерации поручений Правительства Российской Федерации.

По данным контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации организационно-правовые документы уполномоченных органов субъектов Российской Федерации и учредительные документы их подведомственных учреждений, свидетельствуют о их не соответствии положениям Лесного кодекса Российской Федерации и иным нормативным правовым актам в части обеспечения охраны лесов от пожаров, в том числе:

части 5 статьи 76 Лесного кодекса Российской Федерации в части установления коэффициента для определения расходов на обеспечение проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов (Положение о Министерстве лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурской области, утвержденное постановлением губернатора Амурской области от 1 сентября 2015 г. № 223);

пункту 4 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации в части исключения из перечня переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений полномочий по выполнению взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и полномочий по осуществлению мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров (Положение о Министерстве лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурская область, утвержденное постановлением губернатора Амурской области от 1 сентября 2015 г. № 223);

пункту 7 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации в части установления перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), и перечня должностных лиц,

осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор в лесах (Положение о Министерстве природных ресурсов Забайкальского края, утвержденное постановлением Правительства Забайкальского края от 18 мая 2017 г. № 202);

пункту 37.1 статьи 81 Лесного кодекса Российской Федерации, согласно которому выполнение взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров отнесено к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений, и пункту 1 статьи 3 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ²⁶, согласно которому уставы некоммерческих организаций не должны противоречить законодательству, уставы краевого государственного специализированного автономного учреждения «Забайкальское лесохозяйственное объединение»²⁷ и краевого государственного учреждения «Читинская база авиационной охраны лесов»²⁸, осуществляющих функции по охране и тушению лесов, содержат положения по выполнению взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и полномочий по осуществлению мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров.

Согласно статье 85 Лесного кодекса Российской Федерации документом лесного планирования, которое является основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков является Лесной план субъекта Российской Федерации, утверждаемый высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Согласно составу Лесного плана субъекта Российской Федерации и порядка его подготовки, утвержденного приказом Рослесхоза от 5 октября 2011 г. № 423²⁹, внесение изменений в Лесной план субъекта Российской Федерации осуществляется при изменении границ защитных, эксплуатационных и резервных лесов, границ особо защитных участков лесов, проведении таксации лесов, изменении состояния лесов, обусловленном воздействием негативных природных и антропогенных факторов (лесные пожары, вредные организмы, ветровалы, загрязнение радиоактивными веществами). Однако, Лесные планы Красноярского края, Свердловской, Иркутской, Томской областей и Республики Бурятия не содержат актуальной информации о состоянии лесов и объемах планируемых мероприятий. Лесные планы Свердловской области и Забайкальского края не отражают актуальной информации в части структуры и состояния лесов в отдельных лесничествах и содержат ссылки на утратившие силу нормативные правовые акты. Общая площадь лесов, отраженная в государственном лесном реестре³⁰, не соответствует аналогичному показателю, отраженному в Лесных

²⁶ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее - Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ).

²⁷ Устав краевого государственного специализированного автономного учреждения «Забайкальское лесохозяйственное объединение» утвержден распоряжением Государственной лесной службы Забайкальского края от 13 сентября 2012 г. № 36-р.

²⁸ Устав краевого государственного учреждения «Читинская база авиационной охраны лесов» утвержден распоряжением Государственной лесной службы Забайкальского края от 15 января 2009 г. № 3.

²⁹ Приказ Рослесхоза от 5 октября 2011 г. № 423 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки» (далее - приказ Рослесхоза от 5 октября 2011 г. № 423).

³⁰ Форма № 1-ГЛР «Характеристика лесов по целевому назначению: о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах и о резервных лесах», утвержденной приказом Минприроды России от 6.10.2016 г. № 514.

планах Красноярского края, Томской области и Республики Бурятия. Площадь зоны авиационного мониторинга Иркутской области, отраженная в государственном лесном реестре, не соответствует данным Лесного плана Иркутской области. Отсутствие актуальной информации о состоянии лесов и объемах планируемых мероприятий в Лесных планах субъектов Российской Федерации неоднократно отмечалось в отчетах о результатах проведения контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации.

Согласно статье 86 Лесного кодекса Российской Федерации основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка (далее – лесохозяйственный регламент).

Анализ лесохозяйственных регламентов, разработка и внесение изменений в которые осуществлялась на основании приказа Рослесхоза от 4 апреля 2012 г. № 126³¹ (утратил силу 21 февраля 2017 г.) и приказа Минприроды России от 27 февраля 2017 г. № 72³², свидетельствует о следующем:

состав лесохозяйственных регламентов Свердловской и Амурской областей не соответствует (в части наличия требований к мерам пожарной безопасности в лесах) составу лесохозяйственных регламентов, утвержденному приказом Рослесхоза от 4 апреля 2012 г. № 126 и приказом Минприроды России от 27 февраля 2017 г. № 72;

лесохозяйственные регламенты лесничеств по состоянию на 1 июля 2017 года не в полной мере соответствовали Лесным планам субъектов Российской Федерации в части показателей по противопожарному обустройству лесов (Магаданская область - по одному показателю, Республика Бурятия – по 5 показателям).

В целях оптимизации сил и средств лесопожарных формирований и иных средств предупреждения и тушения лесных пожаров, повышения эффективности их привлечения, координации мероприятий по тушению лесных пожаров и недопущения их распространения, а также обеспечения создания резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, транспортных средств и горюче-смазочных материалов субъектами Российской Федерации разрабатываются сводные планы тушения лесных пожаров.

Пунктом 7 Правил разработки сводного плана тушения № 378³³ установлен срок (20 февраля) предоставления в Рослесхоз на согласование сводных планы тушения лесных пожаров (далее – Сводный план, Сводный план тушения лесных пожаров). По данным Рослесхоза в 2015 году – 18, в 2016 году – 35, в 2017 году – 22 субъекта Российской Федерации предоставили на

³¹ Приказ Рослесхоза от 4 апреля 2012 г. № 126 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений».

³² Приказ Минприроды России от 27 февраля 2017 г. № 72 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений».

³³ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 378 «Об утверждении Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации» (далее – Правила разработки сводного плана № 378).

согласование Сводные планы позднее 20 февраля.

Анализ Сводных планов тушения лесных пожаров субъектов Российской Федерации свидетельствуют о их не соответствии Правилам разработки сводного плана тушения № 378, в том числе:

подпункту «e¹» пункта 5 – Сводные планы на 2016 год Амурской, Магаданской, Томской областей не содержат сводной информации о готовности субъекта Российской Федерации к пожароопасному сезону и вывода о готовности или неготовности субъекта Российской Федерации к пожароопасному сезону;

пункту 2 – Сводные планы Красноярского края на 2015, 2016 и 2017 годы не соответствовали данным планов тушения лесных пожаров на территориях отдельных лесничеств, в том числе в части сведений о природной пожарной опасности; сил и средств лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования и др.;

пункту 4 – Сводные планы Красноярского края на 2015, 2016 и 2017 годы не содержали информации о породном составе насаждений и средние статистические сроки пожароопасного сезона;

пункту 11 – несвоевременно утверждены Сводный план на 2016 год Смоленской области (утвержден 25 марта 2016 года), Сводные планы на 2017 год Забайкальского края (утвержден 24 марта 2017 года), Новгородской области (утвержден 30 марта 2017 года), Краснодарского края (утвержден 31 марта 2017 года).

Сводные планы тушения лесных пожаров разрабатываются на основании планов тушения лесных пожаров в лесничествах (лесопарках), расположенных на территории субъекта Российской Федерации (далее – план тушения лесных пожаров).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что планы тушения лесных пожаров Свердловской, Иркутской, Томской областей, Красноярского и Забайкальского краев разработаны без соблюдения Правил разработки плана тушения лесных пожаров № 377³⁴, в том числе:

пункта 4 – приказом Министерства природных ресурсов и экологии Красноярского края от 30 января 2015 г. № 5/50/1-од утверждены планы тушения лесных пожаров 60 лесничеств при наличии 61 лесничеств, созданных на основании приказа Рослесхоза от 18 июля 2008 г. № 207³⁵;

пункта 6 – планы тушения лесных пожаров Свердловской области на 2016 год не содержали: географические координаты, азимут и расстояние до ближайшего населенного пункта, участковое лесничество, квартал и выдел; фамилия и инициалы лесничего или иного уполномоченного лица, в ведении которого находится территория, на которой расположен объект способный выполнять функциональные задачи в пожароопасный период; лицо,

³⁴ Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 377 «Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров» (далее – Правила разработки плана тушения лесных пожаров № 377).

³⁵ Приказ Рослесхоза от 18 июля 2008 г. № 207 «Об определении количества лесничеств на территории Красноярского края и установлении их границ» (далее – приказ Рослесхоза от 18 июля 2008 г. № 207).

ответственное за функционирование водоемосточника в противопожарных целях; срок предоставления сил и средств пожаротушения в часах или сутках. Дата и номер договора, соглашения или иного документа, на основании которого осуществляется привлечение и использование сил и средств пожаротушения. Планы тушения Красноярского края на 2015, 2016 и 2017 годы не содержали: информацию о породном составе насаждений; оценки состояния лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров; информации об объеме, площади или глубине в натуральном выражении (куб. метрах, кв. метрах, метрах) пожарных водоемов, а также информации об обеспечении сил и средств, привлекаемых для тушения лесных пожаров, водой, продовольствием, медицинским обслуживанием, картографическим материалом и т.п., не содержит контактных данных ответственных лиц;

пункта 6 (1) – планы тушения лесных пожаров Магаданской области не содержали информации о подтверждении руководителями уполномоченных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные им полномочия в области лесных отношений, полноты и достоверности сведений, включенных в планы тушения лесных пожаров.

Основной причиной не приведения планов тушения лесных пожаров в соответствие с Правилами разработки плана тушения лесных пожаров № 377 является отсутствие в них порядка внесения изменений в план тушения лесных пожаров, в связи с чем, предлагается внести изменения в Правила разработки плана тушения лесных пожаров № 377, в части установления порядка внесения изменений в план тушения лесных пожаров.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что субъектами Российской Федерации не в полной мере осуществлялась организация системы управления охраной лесов от пожаров.

Одной из мер обеспечения пожарной безопасности в лесах является мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, осуществляемый на основании статьи 53² Лесного кодекса Российской Федерации и Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах № 276³⁶, посредством проведения наземного и авиационного патрулирования и организации работы региональных диспетчерских служб.

Мониторинг пожарной опасности в лесах осуществлялся в наземной зоне мониторинга 554 подведомственными бюджетными и автономными учреждениями уполномоченных органов субъектов Российской Федерации, в авиационной зоне мониторинга - 32 авиабазами (из них в 27 созданы специализированные авиационные подразделения с активными силами и средствами пожаротушения), состоящими из 192 авиаотделений и 27 оперативных точек.

Реализация планов тушения лесных пожаров, Сводных планов тушения лесных пожаров недостаточно эффективна.

³⁶ Приказ Минприроды России от 23 июня 2014 г. № 276 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров» (далее – Порядок осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах № 276).

Работы по мониторингу пожарной опасности в лесах осуществлялись при низкой укомплектованности штатов подразделений наземной (в 2015 году 72 %, в 2016 году 67,8 %, в 2017 году 64,2 %) и авиационной (в 2015 году 80,4 %, в 2016 году 83 %, в 2017 году 81,2 %) охраны лесов.

Так, за 2015 год укомплектованность работниками наземных служб пожаротушения Забайкальского края по большинству лесничеств обеспечивалась не в полном объеме. Количество отработанных месяцев в пожароопасный сезон с достаточным количеством работников наземных служб пожаротушения не превышает 2 – 3 месяцев, в связи с тем, что силы и средства задействовались исходя из выделяемых бюджетных ассигнований не на весь пожароопасный сезон.

Наименование показателя	2015 год	2016 год	1 полугодие 2017 год
Штат подразделений наземной охраны, ед.	19 983,75	20 174	20 745,75
Штат подразделений авиационной охраны, ед.	4 343,5	4 101,5	4 184,5
Среднесписочная численность подразделений наземной охраны, чел	14 390	13 672	13 317
Среднесписочная численность подразделений авиационной охраны, чел	3 488	3 408	3 398
Фонд оплаты труда подразделений наземной охраны, тыс. рублей	3 314 651,7	3 283 552,8	1 525 030,3
<i>в том числе за счет субвенций</i>	1 286 643,3	1 193 270,1	551 049,7
Фонд оплаты труда подразделений авиационной охраны, тыс. рублей	1 307 220,7	1 331 971,9	520 006,9
<i>в том числе за счет субвенций</i>	582 917,3	557 021,6	262 970,3

По данным государственного лесного реестра площадь наземной зоны мониторинга³⁷ по сравнению с 2015 годом в 2016 году уменьшилась в 1,2 раза, в 2017 году с 107 346,6 тыс. га до 89 347,0 тыс. га, в том числе: на территории Амурской области на 58,2 тыс. га, или 4,5 %, Республики Бурятия - на 25,1 тыс. га, или 0,9 %, Томской области – 48,7 тыс. га, или 0,2 %, Красноярского края на 6 630,7 тыс. га, или 46,4 %. При этом на 2017 год площадь наземного мониторинга составила 75 903,3³⁸ тыс. га, или уменьшен по сравнению с 2015 годом в 1,4 раза.

В 2016 году по сравнению с 2015 годом уменьшилось в 1,6 раза количество пожаров, обнаруженных работниками наземных лесопожарных формирований (с 5 834 до 3 737 пожаров, в том числе³⁹ в Забайкальском крае на 39,3 %, Иркутской области в 1,6 раза). Снижение количества выездов на патрулирование наблюдалось в Астраханской, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Нижегородской, Омской, Пензенской, Саратовской, Тверской и Тюменской областях, в республиках Алтай и Марий Эл.

Авиационные работы по охране лесов являются основой своевременности обнаружения и оповещения органов государственной власти и органов местного самоуправления о лесных пожарах, пожарной безопасности в лесах и

³⁷ Форма 3.2. ГЛР, утвержденная приказом Рослесхоза от 15 февраля 2012 г. № 54 и форма 10-ГЛР, утвержденная приказом Минприроды России от 6.10.2016 г. № 514.

³⁸ Форма 1-субвенции (плановый показатель).

³⁹ Форма 3- ЛО «Ежегодная форма сведений о работе в пожароопасном сезоне учреждений по авиационной охране лесов от пожаров и наземных лесопожарных формирований», утвержденная приказом Минприроды России от 22 июля 2014 г. № 331 «Об утверждении состава и формы предоставления сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах».

правилах санитарной безопасности в лесах, а также о нарушениях правил пожарной безопасности в лесах и санитарной безопасности в лесах.

В исследуемый период на основании приказов Рослесхоза⁴⁰ зона осуществления лесоавиационных работ в целом по Российской Федерации увеличилась на 3 065,1 тыс. га, или на 0,3 %, составив в соответствии с приказом Рослесхоза от 16 февраля 2017 г. № 65, 1 067 466,5 тыс. га. Зона осуществления лесоавиационных работ по охране лесов от пожаров в районах применения авиационных сил и средств уменьшилась в 1,7 раза, в районах применения наземных и авиационных сил и средств в 3,8 раза, что вызвано введением на территориях 21 субъектов Российской Федерации зоны исключительного обнаружения с помощью космических средств и преимущественно авиационного тушения общей площадью 590 174,5 тыс. га.

Фактически зона авиационного мониторинга составила в 2015 году 487 934,1 тыс. га, в 2016 году – 492 720,3 тыс. га. При этом фактическая площадь зоны авиационного мониторинга уменьшилась в 4 субъектах (в Ханты-Мансийском автономном округе (Югре) на 21,4 %, в Ямало-Ненецком автономном округе – на 17,8 %, в Мурманской области на 16,5 %, в Камчатской области), в Чукотском автономном округе авиационный мониторинг не осуществлялся. В 2016 году по сравнению с 2015 годом уменьшилось: количество дней авиационного патрулирования в 2,1 раза (с 5 869 до 2 831 дня), а также количество пожаров, обнаруженным с использованием авиационных средств, – 1,4 раза (с 3 737 до 2 602 пожаров).

Авиационное патрулирование лесного фонда по данным ИСДМ осуществлялось отдельными субъектами Российской Федерации после начала пожароопасного периода, что отражено в следующей таблице.

Субъект Российской Федерации	2015 год				2016 год				2017 год	
	Начало пожароопасного сезона	Начало авиатрулирования	Кол-во пожаров на дату начала авиатрулирования	Площадь, пройденная огнем на дату начала авиатрулирования ¹	Начало пожароопасного сезона	Начало авиатрулирования	Кол-во пожаров на дату начала авиатрулирования	Площадь, пройденная огнем на дату начала авиатрулирования ¹	Начало пожароопасного сезона	Начало авиатрулирования
Свердловская область	15.04.2015	29.04.2015	5	4,6	15.04.2016	2.05.2016	22	90,2	15.04.2015	22.04.2017
Республика Бурятия	1.04.2015	16.04.2015	195	24 787	8.04.2016	26.04.2016	127	12 353	31.03.2017	27.04.2017
Красноярский край	23.03.2015	23.04.2015	70	12 062	1.04.2016	24.04.2016	45	7 926	27.03.2017	13.04.2017
Амурская область	3.04.2015	7.04.2015	49	7 593	8.04.2016	10.04.2016	23	2 018	1.04.2017	1.04.2017
Томская область	24.04.2015	24.03.2015	0	0	22.04.2016	31.03.2016	0	0	26.04.2017	21.03.2017
Магаданская область	15.05.2015	19.06.2015	0	0	29.04.2016	1.06.2016	10	2 128	29.04.2017	14.05.2017
Забайкальский край	30.03.2015	2.04.2015	608	133 496	21.03.2016	8.04.2016	268	41 687	15.03.2017	30.03.2017
Иркутская область	13.04.2015	24.04.2015	187	26 592	1.04.2016	1.04.2016	4	142	15.03.2017	25.04.2017

¹ Площадь лесного фонда, пройденная огнем в зоне авиационного мониторинга (по данным 4-ИСДМ «Сводный отчет о лесных пожарах»), га.

⁴⁰ Приказ Рослесхоза от 9 июля 2009 г. № 290 «О распределении земель лесного фонда по способам мониторинга пожарной опасности в лесах и зонах осуществления авиационных работ по охране лесов». Приказ Рослесхоза от 7 апреля 2016 г. № 123 «О внесении изменений в приказы Рослесхоза от 1 декабря 2015 г. № 441 «Об утверждении зон лесоавиационных работ по охране лесов от пожаров» и от 9 июля 2009 г. № 290 «О распределении земель лесного фонда по способам мониторинга пожарной опасности в лесах и зонах осуществления авиационных работ по охране лесов». Приказ Рослесхоза от 16 февраля 2017 г. № 65 «Об установлении лесопожарного зонирования земель лесного фонда и о признании утратившими силу некоторых приказов Федерального агентства лесного хозяйства».

Согласно пункту 9 Порядка организации и выполнения авиационных работ № 470 (утратил силу 10 апреля 2017 года) авиационное патрулирование начинается с наступлением пожарной опасности в лесу. Вместе с тем государственные контракты на осуществление авиационного мониторинга и доставку людей к местам пожаров были заключены уполномоченными органами Республики Бурятия в 2015 – 2017 годах и Забайкальского края в 2016 году после начала пожароопасного сезона и фактической горимости.

Несвоевременное принятие уполномоченными органами субъектов Российской Федерации решений о начале авиапатрулирования, а также ненадлежащее принятие мер по укомплектованию штатов работниками лесопожарных формирований оказывает негативное воздействие на своевременность обнаружения лесных пожаров и способствует ухудшению пожарной обстановке в лесах.

Фактическая кратность авиапатрулирования не соответствовала кратности авиапатрулирования, рассчитанной исходя из пункта 4.1.10 Инструкции № 122 (далее – расчетная кратность). В Красноярском крае фактическая кратность авиапатрулирования в 2015 и 2016 годах составила 0,4 и 0,71 (при расчетной кратности 0,81 и 1,04), Свердловской области 0,44 и 0,42 (при расчетной – 1,26 и 1,15), Томской области 0,07 и 0,26 (при расчетной – 1,32 и 1,36), Амурской области 1,03 и 0,91 (при расчетной – 1,28 и 1,07), Магаданской области 0,16 (при расчетной 0,9), Хабаровском крае 0,33 и 0,27 (при расчетной – 1,05 и 1,01), Забайкальском крае 0,12 и 0,26 (при расчетной – 1,31), Республике Бурятия 0,17 и 0,16 (при расчетной – 1,01 и 0,99), Иркутской области 0,56 и 0,29 (при расчетной – 0,8 и 1,24).

В 2015 – 2016 годах периодичность авиапатрулирования соблюдена только Ханты-Мансийским автономным округом (Югрой), в 2016 году – Сахалинской областью и Ханты-Мансийским автономным округом (Югрой).

Пунктом 16 Порядка организации и выполнения авиационных работ № 470 (утратил силу 10 апреля 2017 года) и пунктом 17 Порядка организации и выполнения авиационных работ № 597, предусмотрено установление при организации лесоавиационных работ патрульных маршрутов и периодичность авиапатрулирования, сроки его начала и окончания, другие показатели, необходимые для организации лесоавиационных работ. Вместе с тем уполномоченным органом Иркутской области⁴¹ в 2015 – 2016 годах не обеспечено утверждение правовыми актами кратности авиапатрулирования и установление начала и окончания авиапатрулирования.

Анализ своевременности и достоверности предоставления сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах свидетельствует о недостаточной организации работы региональных диспетчерских служб ряда субъектов Российской Федерации.

⁴¹ В 2015 – 2017 годы переданные полномочия в области лесных отношений на территории Иркутской области осуществлялись Агентством лесного хозяйства Иркутской области на основании постановления администрации Иркутской области от 31 октября 2007 г. № 237-па «Об агентстве лесного хозяйства Иркутской области», переименованным в Министерство лесного комплекса Иркутской области на основании постановления Правительства Иркутской области от 31 марта 2016 г. № 178-пп «О Министерстве лесного комплекса Иркутской области» (далее – уполномоченный орган Иркутской области).

По информации Рослесхоза по состоянию на 31 декабря 2015 года установлены отклонения данных, представленных Красноярским, Забайкальским, Приморским, Пермским, Хабаровским, Алтайским краями, республиками Бурятия, Тыва, Саха (Якутия), Еврейской автономной областью, Кемеровской, Новосибирской, Омской, Магаданской, Томской, Смоленской, Псковской, Волгоградской, Саратовской, Курганской, Иркутской, Тюменской, Челябинской, Тамбовской областями от данных космического мониторинга – 1,3 раза (занижено на общую площадь 52,8 тыс. га).

По состоянию на 31 декабря 2016 года отклонение от данных космического мониторинга данных Магаданской, Томской, Иркутской областей, Еврейской автономной области, Забайкальского, Красноярского и Хабаровского краев, республик Бурятия и Саха (Якутия), а также Чукотского автономного округа составило 1,4 раза (занижено на общую площадь 764,5 тыс. га), что на основании пункта 12 Методики осуществления оперативного контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, утвержденной приказом Минприроды России от 5 декабря 2014 г. № 540, признается недостоверным (превышает 1,3).

Рослесхоз в соответствии с пунктом 5 части 9 статьи 83 Лесного кодекса и пункта 1 Методики оценки эффективности № 545⁴² осуществляет оценку эффективности осуществления уполномоченными органами субъектов Российской Федерации переданных им полномочий, в том числе в области охраны лесов от пожаров, для проведения которой используется информация, предоставляемая уполномоченными органами Российской Федерации и содержащаяся: в отчетах об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (формы ОИП)⁴³; в отчетах о достижении целевых прогнозных показателей (форма – 1-полномочия) и ежеквартальных отчетах о расходовании предоставленных субвенций (форма – 1-субвенция)⁴⁴; в государственном лесном реестре (формы ГЛР)⁴⁵; в сведениях о текущей пожарной опасности в лесах и лесных пожарах,⁴⁶ и на основании форм отчетности (формы ЛО)⁴⁷.

⁴² Приказ Минприроды России от 9 декабря 2014 г. № 545 «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» (далее – Методика оценки эффективности № 545).

⁴³ Отчет об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений предоставляется в соответствии с пунктом 6 части 9 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации на основании форм отчетности, утвержденных приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565.

⁴⁴ Приказ Рослесхоза от 16 апреля 2012 г. N 141 «Об утверждении целевых прогнозных показателей, форм отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция, и о достижении целевых прогнозных показателей».

⁴⁵ Приказ Рослесхоза от 15 февраля 2012 г. № 54 «Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра» (утратило силу 6 октября 2016 года). Приказ Минприроды России от 6 октября 2016 г. №514 «Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра».

⁴⁶ Приказ Минприроды России от 23 июня 2014 г. № 276 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожарах» (далее – Порядок осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах № 276).

⁴⁷ Приказ Минприроды России от 22 июля 2014 г. № 331 «Об утверждении состава и формы предоставления сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах» (далее – приказ Минприроды России от 22 июля 2014 г. № 331).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено несоответствие одних и тех же показателей, отраженных в разных формах отчетности, что может привести к некорректной оценки эффективности осуществления уполномоченными органами субъектов Российской Федерации переданных им полномочий, осуществляемой Рослесхозом.

Так, ущерб, нанесенный лесными пожарами, согласно данным формы 7-ОИП «Сведения о возникновении лесных пожаров, их ликвидации и эффективности тушения по целевому назначению лесов» составил в 2016 году 23 691 672,5 тыс. рублей, согласно данным формы 3-ЛО – 59 477 747,3 тыс. рублей, в том числе затраты на тушение лесных пожаров – 45 126 741,5 тыс. рублей. Наибольшие расхождения наблюдаются у Амурской области – 344 649,6 тыс. рублей (в форме 3-ЛО не отражены), Приморского края – 51 715,1 тыс. рублей, из них 3 371 тыс. рублей затраты на тушение пожаров (не отражены в форме 7-ОИП), Республики Саха (Якутия).

Основными причинами несоответствия отдельных показателей ведомственной отчетности являются: предоставление недостоверной информации уполномоченными органами субъектов Российской Федерации (Забайкальский край, Иркутская область), несоответствие сроков предоставления отчетности (форма 1-ГП (мониторинг) - до 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом, форма 1-полномочия, и формы ГЛР – до 1 марта), установленных Минприроды России и Рослесхозом.

7.1.6. Согласно данным государственного лесного реестра⁴⁸ общая площадь земель лесного фонда Российской Федерации, в отношении которых проводилось лесоустройство, по состоянию на 1 января 2017 года составила 1 146 163,7 тыс. га, и уменьшилась с 2015 года на 133,7 тыс. га, или на 0,01 %. По состоянию на 1 января 2017 года по сравнению с 2015 годом на 87,2 тыс. га, или на 0,01 %, уменьшилась площадь земель, покрытых лесной растительностью.

Анализ отраслевых показателей свидетельствуют о влиянии природных пожаров на состояние и динамику лесного фонда.

Согласно сведениям о возникновении лесных пожаров, их ликвидации и эффективности тушения по целевому назначению лесов⁴⁹, в 2015 году в 70 субъектах Российской Федерации возникло 11 324 лесных пожаров, охвативших площадь 2 621,8 тыс. га (из них земли, покрытые лесной растительностью, составили 2 077,4 тыс. га, или 79,2 %). В 2016 году в 66 субъектах Российской Федерации возникло 10 186 лесных пожаров общей площадью 2 663,5 тыс. га. В первом полугодии 2017 года в 65 субъектах Российской Федерации возникло 6 461 лесных пожаров на площади 1 205,6 тыс. га.

⁴⁸ Форма № 1.4. ГЛР (на 1 января 2016 года) и форма № 1-ГЛР (на 1 января 2017 года) «Характеристика лесов по целевому назначению: о защитных лесах, об их категориях, эксплуатационных лесах и о резервных лесах».

⁴⁹ Форма 7-ОИП «Сведения о возникновении лесных пожаров, их ликвидации и эффективности тушения по целевому назначению лесов» (за 2015 год утверждена приказом Рослесхоза от 27 июня 2011 г. № 245, за 2016 год утверждена приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565).

Форма 6-авиа «Сведения о распределении пожароопасного сезона по классам пожарной опасности в лесу».

Наиболее горимыми субъектами Российской Федерации⁵⁰ в 2015 году являлись: Забайкальский край (898,2 тыс. га, или 34,2 % от общей площади земель лесного фонда, пройденной пожарами), Республика Бурятия (852,6 тыс. га, или 32,5 %), Иркутская область (395,7 тыс. га, или 15,1 %). В 2016 году наибольшая площадь земель лесного фонда, пройденная пожарами, зарегистрирована в Амурской области (831,6 тыс. га, или 31,2 %), Иркутской области (744,0 тыс. га, или 27,9 %), Забайкальском крае (276,3 тыс. га, или 10,3 %).

В 2015 году на долю лесных участков при III - V классе пожарной опасности в лесах (средняя, высокая и чрезвычайная), установленной приказом Рослесхоза от 5 июля 2011 г. № 287⁵¹, приходится 43 %⁵² общего количества пожаров, в 2016 году – 55 %. Наибольшее число возникших в лесу пожаров при V классе пожарной опасности (чрезвычайной опасности) от общего количества возникших пожаров наблюдалось в 2015 году в Забайкальском крае, Республике Бурятия, Иркутской области, в 2016 году – в Иркутской области, Красноярском крае и Республике Бурятия.

Удельный вес пожаров (по числу случаев), ликвидированных в течение суток, в общем количестве возникших пожаров, составил в 2015 году 70,8 %, в 2016 году – 73,3 %, в первом полугодии 2017 года – 79,2 %⁵³. Наиболее низкий показатели ликвидации лесных пожаров в первые сутки отмечается в 2015 году в Республике Тыва – 29,2 %, Республике Алтай – 31,9 %, Забайкальском крае – 33,6 %, в 2016 году – в Ямало-Ненецком автономном округе – 27 %, Чукотском автономном округе – 30,2 %, Магаданской области – 36,6 %, в первом полугодии 2017 года – в Магаданской области – 30 %, Республике Алтай – 29,5 %.

При этом удельный вес крупных пожаров в общем количестве возникших пожаров (по площади, в га) в исследуемом периоде увеличился и составил по состоянию на 1 января 2016 года 89,9 %, на 1 января 2017 года 90,7 %, на 1 июля 2017 года 81,7 %. Так, в Республике Бурятия удельный вес крупных пожаров в общем количестве возникших пожаров в 2016 году по сравнению с 2015 годом увеличился на 9,2 % (с 85,8 % до 95 %), в Красноярском крае в 2 раза (с 42,6 % до 86,5 %), в Иркутской области на 2,3 % (с 92,4 % до 94,7 %), в Амурской области на 6,1 % (с 92,5 % до 98,6 %), в Магаданской области на 36,1 % (с 57,2 % до 93,3 %), в Еврейской автономной области на 18 % (с 48,7 % до 66,7 %). Большой удельный вес крупных лесных пожаров, а также несвоевременное реагирование лесопожарных формирований на данные автоматизированной информационной системы

⁵⁰ Форма 7-ОИП «Сведения о возникновении лесных пожаров, их ликвидации и эффективности тушения по целевому назначению лесов» (за 2015 год утвержденная приказом Рослесхоза от 27 июня 2011 г. № 245, за 2016 год утвержденная приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565).

⁵¹ Приказ Рослесхоза от 5 июля 2011 г. № 287 «Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды».

⁵² Сведения о распределении пожароопасного сезона по классам пожарной опасности в лесу (форма № 6-авиа).

⁵³ Форма 7-ОИП «Сведения о возникновении лесных пожаров, их ликвидации и эффективности тушения по целевому назначению лесов» (за 2015 год утвержденная приказом Рослесхоза от 27 июня 2011 г. № 245, за 2016 год утвержденная приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565).

дистанционного мониторинга Рослесхоза свидетельствует о том, что количество привлекаемых сил и средств для тушения лесных пожаров недостаточно, система мониторинга лесных пожаров недостаточно неэффективна.

В 2016 году на территории лесного фонда Российской Федерации по сравнению с 2015 годом на 30,0 га увеличилась средняя площадь одного пожара, составив 261,5 га, в первом полугодии 2017 года данный показатель соответствовал 100,8 га. Так, в Иркутской области в 2016 году по сравнению с 2015 годом средняя площадь одного пожара увеличилась в 2,4 раза (на 360,4 га), составив 617,4 га, в Амурской области в 5,5 раза (на 2 578,1 га), составив 3 150,1 га; в Магаданской области в 4,3 раза (на 905,8 га), составив 1 176,8 га, в Чукотском автономном округе в 10 раз (на 881,0 га), составив 979,0 га.

В основном лесными пожарами пройдены эксплуатационные леса⁵⁴ (в 2015 году – 1 880,7 тыс. га, или 71,7 % от общей площади, пройденной пожарами, в 2016 году – 2 278,1 тыс. га, или 85,5 %, в первом полугодии 2017 года – 874,6 тыс. га, или 72,5 %). Так, в 2015 году наибольшая площадь эксплуатационных лесов, пройденная лесными пожарами, зафиксирована в Республике Бурятия и составила 545,3 тыс. га, или 29 %, в Забайкальском крае – 739,7 тыс. га, или 39,3 %, в Иркутской области – 290,9 тыс. га, или 15,5 % и в Амурской области – 187,7 тыс. га, или 10 %. В 2016 году – в Амурской области – 822,6 тыс. га, или 36,1 %, в Иркутской области – 564,4 тыс. га, или 24,8 %, в Забайкальском крае – 255,7 тыс. га, или 39,3 %, в Красноярском крае – 186,0 тыс. га, или 8,2 % и Магаданской области 154,4 тыс. га, или 6,8 %. В первом полугодии 2017 года – в Республике Бурятия – 127,7 тыс. га, или 21,5 %, в Забайкальском крае – 118,6 тыс. га, или 13,6 % и в Иркутской области – 404,5 тыс. га, или 46,2 %.

Площади гари за 2015 – 2016 году уменьшилась на 384,2 тыс. га (с 23 586,7 тыс. га по состоянию на 1 января 2015 года до 23 202,5 тыс. га по состоянию на 1 января 2017 года) за счет лесовосстановительных работ. Площади гари за 2015 – 2016 годы уменьшились в Забайкальском крае (на 3,9 тыс. га), Республике Саха (Якутия) (на 234,3 тыс. га), Хабаровском крае (на 100,1 тыс. га).

В исследуемый период потери лесного хозяйства вследствие лесных пожаров⁵⁵ характеризовались следующими показателями. В 2015 году сгорело и повреждено лесных насаждений (количество сгоревшего и поврежденного леса на корню и стоимость потерь древесины на корню в средневозрастных, приспевающих и перестойных насаждениях) в объеме 37 542 335 м³ на сумму 54 967 724,8 тыс. рублей, погибло молодняков на площади 59,0 тыс. га на

⁵⁴ Форма 7-ОИП «Сведения о возникновении лесных пожаров, их ликвидации и эффективности тушения по целевому назначению лесов» (за 2015 год утвержденная приказом Рослесхоза от 27 июня 2011 г. № 245, за 2016 год утвержденная приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565).

⁵⁵ За 2015 год форма 9-ОИП «Потери лесного хозяйства вследствие лесных пожаров», утвержденная приказом Рослесхоза от 27 июня 2011 г. № 245. За 2016 и 2017 год - форма 7-ОИП раздел 2. «Сведения о вреде, причиненном лесному хозяйству вследствие возникновения лесных пожаров», утвержденная приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565.

сумму – 1 418 215,4 тыс. рублей. В 2016 году потери древесины на корню (количество сгоревшего и поврежденного леса в средневозрастных, приспевающих, спелых и перестойных насаждениях с учетом сгоревшего молодняка естественного и искусственного происхождения) составили 28 941 664 м³ на сумму 21 564 327,6 тыс. рублей, погибло молодняков на площади 52,6 тыс. га на сумму – 2 127 344,9 тыс. рублей. В первом полугодии 2017 года потери древесины на корню составили 8 604 418,0 м³ на сумму 5 114 128,1 тыс. рублей, погибло молодняков на площади 16,7 тыс. га на сумму – 1 488 730,7 тыс. рублей.

Общий ущерб, нанесенный лесными пожарами, в 2015 году составил 56 386 054,6 тыс. рублей (из них 77,9 % в Республике Бурятия, 14,2 % в Иркутской области), в 2016 году – 23 691 672,5 тыс. рублей (из них 39,3 % в Республике Бурятия, 39 % в Иркутской области), в первом полугодии 2017 года – 6 602 858,8 тыс. рублей (из них 36,5 % в Иркутской области, 15,3 % в Челябинской области).

Основные причины возникновения лесных пожаров⁵⁶: в 2015 году – неосторожное обращение граждан с огнем в лесу – 62,7%, от гроз – 20,6 %, от выжигания сухой травянистой растительности – 7,4%; в 2016 году – неосторожное обращение граждан с огнем в лесу – 55 %, от гроз – 27 %, от выжигания сухой травянистой растительности – 4 %.

Приведенная статистика свидетельствует о необходимости повышения эффективности профилактических мероприятий и работы с населением, что подтверждается данными опроса, проведенного Счетной палатой Российской Федерации.

Счетной палатой Российской Федерации на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации об осуществлении государственного и муниципального финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений (portal.audit.gov.ru) размещен опросник «Оценка информированности населения о мерах, принимаемых по охране лесов от пожаров» (далее – социальный опрос Счетной палаты), в котором в период с 3 апреля по 1 октября 2017 года приняло участие 302 человека из 60 субъектов Российской Федерации.

Результаты опроса свидетельствует о том, что большинство опрошенных знакомы с установленными требованиями пребывания граждан в лесах, в том числе по разведению костров в лесу и ограничению пребывания граждан в лесах в целях обеспечения в них пожарной безопасности:

69,4 % респондентов на вопрос: «Знаете ли Вы, какие установлены требования к пребыванию граждан в лесах» дали правильный ответ «Соблюдать требования пожарной безопасности в лесах; уведомлять о случаях выявления возгораний в лесу; принимать меры по тушению лесного

⁵⁶ Форма № 5-авиа «Сведения о причинах возникновения пожаров».

пожара своими силами до прибытия сил пожаротушения; оказывать содействие при тушении лесных пожаров»;

83,6 % респондентов на вопрос «Знаете ли Вы, где можно гражданам разводить костер в лесу?» правильно ответили «На отдельных площадках, отделенных противопожарной полосой»;

67,4 % опрошенных на вопрос «Как Вы считаете, может ли быть ограничено пребывание граждан в лесах в целях обеспечения в них пожарной безопасности?» ответили «Да, может».

Большинство респондентов – 63,5 % знают о наличии ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в лесах в пожароопасный период. Вместе с тем анализ их комментариев свидетельствует, что из 179 только 22 респондента, или 14 %, знакомы с конкретным видом ответственности и из них только 6 человек знают о наличии уголовной ответственности, установленной статьями 219 и 261 Уголовного кодекса Российской Федерации.

На вопрос «Как Вы считаете, какие основные причины возникновения лесных пожаров?» 38,4 % граждан ответили - неосторожное обращение с огнем в лесу (разведение костров, сжигание мусора), 26,9 % - выжигание сухой травы, 15,6 % – природный фактор (грозы, торфяные пожары), 14,5 % - воспламенение мусора в лесу, 3,9 % - иные причины. Следует отметить, что в настоящее время федеральной статистической и ведомственной отчетностью не предусмотрен сбор информации по причинам возникновения лесных пожаров. Вместе с тем сбор и обработка сводной информации по распределению пожаров по причинам возникновения осуществляется Федеральной диспетчерской службой лесного хозяйства по форме № 5-авиа «Сведения о причинах возникновения пожаров», формируемой на основании письма Рослесхоза от 12 октября 2015 г. № ПК-09-54/12587. Согласно данным формы № 5-авиа количество пожаров, возникших по вине граждан в 2015 году составило – 62,7 % общего количества пожаров, в 2016 году – 55 %.

На вопрос «Знаете ли Вы телефоны, по которым можно обращаться в случае обнаружения лесных пожаров?» 211 респондентов или 75,6 % ответили положительно. Вместе с тем согласно комментариям к вопросу только 6 человек, или 2,1 % отметили телефон Федеральной диспетчерской службы «Прямой линии лесной охраны» – 8 800 100 94 00.

Результаты опроса свидетельствуют о том, что только 61 % респондентов обращали внимание на наличие предупредительных знаков о пожарной опасности в лесах, из них 9,9 % считают их размещение неэффективной мерой.

На вопрос «Какие способы оповещения населения о пожарной обстановке в лесах, ограничениях и запретах Вы считаете наиболее эффективными?» 32 % респондентов ответили телефон (смс – оповещение),

30,8 % – телевидение, 20,1 % – интернет, 14,6 % – радио, 2,5 % – иные информационные каналы (согласно комментариям – это в основном пресса).

7.2. Цель 2. Оценить финансовое обеспечение мероприятий за счет всех источников по охране лесов от пожаров, включая тушение лесных пожаров.

7.2.1. Мероприятия в области охраны лесов от пожаров осуществлялись за счет: субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) (ФБУ «Авиалесоохрана»); субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана уполномоченным органам субъектов Российской Федерации; бюджетов субъектов Российской Федерации, средств арендаторов и иных источников, что отражено в следующей таблице.

тыс. рублей

Наименование основных мероприятий в области охраны лесов от пожаров	2015 год*			2016 год*			2017 год*		
	Предусмотрено	Кассовые расходы	% выполнения	Предусмотрено	Кассовые расходы	% выполнения	Предусмотрено	Кассовые расходы за 9 месяцев	% выполнения
Охрана лесов от пожаров									
федеральный бюджет, в т.ч.	6 656 150,9	7 230 377,8	108,6	5 892 521,1	6 327 276,3	107,4	6 172 293,0	5 541 657,0	98,8
- субсидии на выполнение государственного задания ФБУ «Авиалесоохрана»	705 341,6	705 341,6	100,0	745 668,9	745 668,9	100,0	1 081 312,4	814 122,0	75,3
- субвенции	5 950 809,3	6 525 036,2	109,6	5 146 852,2	5 581 607,4	108,4	5 090 980,6	4 727 535,0	104,5
- бюджет субъекта РФ	4 418 898,9	4 242 529,6	96,0	4 700 051,4	5 028 780,2	107,0	5 192 988,3	3 891 313,2	74,9
- средства арендаторов	1 631 832,6	2 009 532,8	123,1	1 526 026,6	2 237 196,6	146,6	1 262 678,4	1 379 644,3	109,3
- иные источники	479 391,7	444 112,6	92,6	854 847,8	1 122 754,2	131,3	678 006,9	415 633,7	61,3
Всего	13 186 274,1	13 926 552,8	105,6	12 973 446,9	14 716 007,3	113,4	13 305 966,6	11 228 248,2	84,4
Создание лесных дорог предназначенных для охраны лесов от пожаров									
федеральный бюджет,	72 316,1	71 989,6	99,5	32 898,3	32 789,2	99,7	49 730,7	39 897,4	80,2
- бюджет субъекта РФ	1 707,5	1 707,7	100,6	18 447,7	13 812,3	74,9	4 038,7	3 989,8	98,8
- средства арендаторов	226 053,3	300 053,7	132,7	229 475,6	570 407,4	248,6	206 186,4	228 832,6	111,0
- иные источники	12 743,3	13 882,8	108,9	6 612,0	8 003,7	121,0	8 354,4	3 091,2	37,0
Всего	312 820,2	387 633,8	123,9	287 433,6	625 012,6	217,4	268 310,1	275 811,0	102,8
Реконструкция лесных дорог предназначенных для охраны лесов от пожаров									
- федеральный бюджет,	21 103,9	21 188,6	100,4	12 433,6	12 437,9	100,1	14 116,0	12 713,1	90,1
- бюджет субъекта РФ	40 863,9	40 863,9	100,0	1 893,6	1 363,6	72,0	29,4	29,4	100,0
- средства арендаторов	148 459,2	490 764,8	330,6	140 347,2	334 405,2	238,3	143 126,0	176 952,2	123,6
- иные источники	11 524,5	2 746,9	23,8	4 308,3	3 798,9	88,2	15 796,6	2 928,7	18,5
Всего	221 951,5	555 564,2	250,3	158 982,7	352 005,6	221,4	173 068	192 623,4	111,3
Эксплуатация лесных дорог предназначенных для охраны лесов от пожаров									
- федеральный бюджет,	35 206,9	34 726,5	98,6	29 672,1	28 222,2	95,1	33 752,8	27 985,8	82,9
- бюджет субъекта РФ	2 630,7	2 633,4	100,1	3 389,7	3 114,9	91,9	1 941,0	1 790,8	92,3
- средства арендаторов	139 834,6	188 132,7	134,5	121 403,3	274 464,1	226,1	173 684,4	247 080,0	142,3
- иные источники	3 763,9	1 174,2	31,2	223,7	488,0	218,1	450,9	313,4	69,5
Всего	181 436,1	226 666,9	124,9	154 688,8	306 289,1	198,0	207 297,8	277 169,9	133,7
Прокладка просек, противопожарных разрывов									
- федеральный бюджет,	5 963,0	5 963,0	100,0	2 973,0	2 973,0	100,0	4 202,8	3 244,1	77,2
- бюджет субъекта РФ	410,8	413,3	100,6	27 647,3	26 684,3	96,5	544,1	16 781,8	3 084,3
- средства арендаторов	99 126,5	24 985,9	25,2	12 499,6	24 732,0	197,9	16 827,3	8 115,4	48,2
- иные источники	807,1	2 275,9	282,0	974,5	2 268,0	232,7	975,3	86,6	8,9
Всего	106 307,4	33 638,1	31,6	44 094,5	56 657,3	128,5	22 549,5	28 227,9	125,2
Устройство противопожарных минерализованных полос									
- федеральный бюджет,	102 891,5	104 193,1	101,3	101 447,4	101 819,1	100,4	114 511,5	105 495,8	92,1
- бюджет субъекта РФ	4 151,8	4 439,5	106,9	5 665,5	6 021,1	106,3	5 418,6	4 566,4	84,3
- средства арендаторов	127 340,2	353 573,1	277,7	207 002,6	237 259,4	114,6	99 906,5	113 591,3	113,7
- иные источники	13 815,1	23 231,4	168,2	21 101,2	14 597,2	69,2	71 157,3	8 371,7	11,8
Всего	248 198,7	485 437,1	195,6	335 216,7	359 696,9	107,3	290 993,9	232 025,2	79,7
Устройство пожарных водоемов и водоемов и водоемов к источникам противопожарного водоснабжения									
- федеральный бюджет,	1 120,4	1 120,5	100,0	1 113,2	1 113,3	100,0	1 271,0	1 096,8	86,3
- бюджет субъекта РФ	0,0	0,0	0,0	165,8	165,8	100,0	31,2	40,0	128,2
- средства арендаторов	12 773,4	15 427,7	120,8	8 522,0	19 746,2	231,7	5 369,2	4 712,6	87,8
- иные источники	601,0	108,5	18,1	1 000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Всего	14 494,8	16 656,7	114,9	10 801,0	21 025,3	194,7	6 671,4	5 849,4	87,7

Эксплуатация пожарных наблюдательных пунктов (вышек, мачт, павильонов и других наблюдательных пунктов), пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря									
- федеральный бюджет,	29 485,9	29 005,5	98,4	28 227,3	28 227,3	100,0	33 532,4	30 718,5	91,6
- бюджет субъекта РФ	1 186,2	1 186,2	100,0	865,7	1 309,9	151,3	1 115,6	832,9	74,7
- средства арендаторов	115 776,5	40 892,6	35,3	46 115,2	43 328,9	94,0	27 618,5	38 570,7	139,6
- иные источники	49,0	1 697,1	3463,5	0,0	765,7	0,0	3,4	699,5	20 573,5
Всего	146 497,6	72 781,4	49,7	75 208,2	73 631,8	97,9	62 269,9	70 821,6	113,7
Снижение природной пожарной опасности лесов путем проведения санитарно-оздоровительных мероприятий									
- федеральный бюджет,	7 018,2	7 018,2	100,0	23 051,3	7 999,3	34,7	10 549,6	6 252,5	59,3
- бюджет субъекта РФ	0,0	0,0	0,0	0,0	459,5	0,0	45 744,0	442,6	1,0
- средства арендаторов	14 962,0	9 498,1	63,5	35 837,1	9 964,7	27,8	32 927,3	11 010,2	33,4
- иные источники	41,4	3 284,5	7933,6	2 429,9	6 968,6	286,8	3 539,4	3 593,4	101,5
Всего	22 021,6	19 800,8	89,9	61 318,3	25 392,1	41,4	92 760,3	21 298,7	23,0
Проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов									
- федеральный бюджет,	64 476,3	64 274,5	99,7	45 142,7	44 891,1	99,4	47 787,2	43 528,9	91,1
- бюджет субъекта РФ	3 580,3	556,8	15,6	7 219,6	7 162,7	99,2	2 019,3	1 645,1	81,5
- средства арендаторов	24 133,2	13 110,0	54,3	44 920,9	12 517,2	27,9	35 925,5	8 744,7	24,3
- иные источники	38 264,1	23 183,9	60,6	54 654,2	30 861,1	56,5	221 177,3	49 027,3	22,2
Всего	130 453,9	101 125,3	77,5	151 937,4	95 432,1	62,8	306 909,3	102 946,0	33,5
Прочистка просек, уход за противопожарными разрывами									
- федеральный бюджет,	47 292,8	47 121,1	99,6	43 878,3	43 336,1	98,8	47 915,7	36 020,7	75,2
- бюджет субъекта РФ	2 493,4	2 490,4	99,9	713,6	365,6	51,2	517,5	441,7	85,4
- средства арендаторов	88 620,8	80 742,8	91,1	81 466,8	74 763,3	91,8	62 798,7	60 183,6	95,8
- иные источники	635,6	363,6	57,2	274,7	168,7	61,4	555,7	105,6	19,0
Всего	139 042,6	130 717,8	94,0	126 333,3	118 633,6	93,9	111 787,6	96 751,6	86,5
Прочистка противопожарных минерализованных полос									
- федеральный бюджет,	192 312,3	190 240,3	98,9	189 156,0	190 484,3	100,7	215 208,5	180 870,9	84,0
- бюджет субъекта РФ	21 989,6	21 989,0	100,0	23 806,3	21 818,4	91,6	21 357,4	15 800,8	74,0
- средства арендаторов	225 139,3	199 877,8	88,8	263 333,1	289 071,8	109,8	199 726,2	209 270,8	104,8
- иные источники	44 566,3	14 799,5	33,2	13 373,5	16 182,4	121,0	77 398,0	11 236,3	14,5
Всего	484 007,5	426 906,6	88,2	489 668,9	517 557,0	105,7	513 690,1	417 178,8	81,2
Эксплуатация пожарных водоемов и подъездов к источникам водоснабжения									
- федеральный бюджет,	4 839,7	4 840,0	100,0	5 007,1	5 007,7	100,0	3 446,7	1 741,3	50,5
- бюджет субъекта РФ	20,1	20,1	100,0	0,0	0,0	0,0	50,8	50,3	100,0
- средства арендаторов	16 443,0	12 188,8	74,1	42 757,0	19 562,3	45,8	39 539,6	14 816,1	37,5
- иные источники	66,0	179,5	272,0	20,0	179,0	895,0	296,7	486,2	163,9
Всего	21 368,8	17 228,4	80,6	47 784,1	24 749,0	51,8	43 333,8	16 895,9	39,0
Благоустройство зон отдыха граждан, пребывающих в лесах									
- федеральный бюджет,	39 886,6	38 725,9	97,1	31 980,0	31 348,4	98,0	39 468,4	32 424,2	82,2
- бюджет субъекта РФ	4 233,9	4 233,8	100,0	7 917,7	8 102,8	102,3	6 821,2	6 400,7	93,8
- средства арендаторов	67 054,8	77 405,7	115,4	83 205,7	90 956,3	109,3	49 653,8	98 511,6	198,4
- иные источники	1 132,7	1 937,4	171,0	5 516,8	5 679,3	102,9	5 625,4	757,4	13,5
Всего	112 308,0	122 302,9	108,9	128 620,3	136 086,8	105,8	101 568,8	138 094,0	136,0
Установка шлагбаумов, устройство преград, обеспечивающих ограничение пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности									
- федеральный бюджет,	7 818,6	7 808,2	99,9	6 953,7	6 951,2	100,0	8 179,2	7 949,5	97,2
- бюджет субъекта РФ	1 975,3	1 969,1	99,7	1 757,1	1 742,8	99,2	1 573,8	1 531,6	97,3
- средства арендаторов	4 794,9	3 711,1	77,4	6 447,3	6 578,5	102,0	6 317,9	4 606,6	72,9
- иные источники	29,9	332,3	1111,4	3,0	410,2	13673,3	127,6	491,8	385,4
Всего	14 618,8	13 820,6	94,5	15 161,1	15 682,8	103,4	16 198,5	14 579,6	90,0
Эксплуатация шлагбаумов, преград, обеспечивающих ограничение пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности									
- федеральный бюджет,	2 950,5	2 950,8	100	2 810,6	2 813,9	100,1	1 996,9	1 161,6	58,2
- бюджет субъекта РФ	13,3	13,3	100	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- средства арендаторов	5 247,5	2 667,5	50,8	7 281,0	3 645,7	50,1	3 308,7	1 605,7	48,5
- иные источники	53,7	54,3	101,1	11,1	75,4	679,3	2,4	2,3	95,8
Всего	8 265,0	5 685,9	68,8	10 102,8	6 535,1	64,7	5 308,0	2 769,7	52,2
Установка и размещение стендов, знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах									
- федеральный бюджет,	53 492,4	52 216,6	97,6	49 328,7	48 635,8	98,6	52 038,0	44 007,9	84,6
- бюджет субъекта РФ	6 565,1	6 510,1	99,2	6 184,3	10 082,6	163,0	6 176,1	5 959,6	96,5
- средства арендаторов	37 029,3	55 726,0	150,5	59 258,2	81 143,7	136,9	54 304,6	73 470,0	135,3
- иные источники	1 611,1	3 588,6	222,7	4 725,6	6 220,9	131,6	5 138,5	2 810,6	54,7
Всего	98 697,8	118 041,2	119,6	119 496,8	146 083,0	122,2	117 657,2	126 248,2	107,3
Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожарах									
- федеральный бюджет,	2 382 136,1	2 416 095,8	101,4	2 273 850,0	2 298 438,8	101,1	2 457 732,2	2 067 328,4	84,1
- бюджет субъекта РФ	1 417 900,9	1 316 495,5	92,8	1 531 765,8	1 691 437,6	110,4	1 922 743,5	1 485 870,0	77,3
- средства арендаторов	87 085,9	45 139,8	51,8	30 937,9	28 689,1	92,7	1 029,7	14 711,8	1 428,7
- иные источники	307 479,3	274 255,8	89,2	435 075,4	515 776,6	118,5	214 997,5	228 888,0	106,5
Всего	4 194 602,2	4 051 986,9	96,6	4 271 629,1	4 534 342,2	106,2	4 596 502,9	3 796 798,2	82,6
Тушение лесных пожаров									
- федеральный бюджет,	2 110 092,8	2 644 153,1	125,3	1 661 561,5	1 990 290,3	119,8	1 330 205,3	1 665 426,7	125,2
- бюджет субъекта РФ	856 246,7	733 323,5	85,6	1 179 750,2	1 180 222,8	100,1	1 190 397,4	812 205,2	68,2
- средства арендаторов	0,0	488,7	100,0	0,0	48,8	100,0	0,0	669,1	100,0
- иные источники	17 196,4	24 678,1	143,5	277 620,5	429 330,2	154,6	694,4	20 396,3	2 937,3
Всего	2 983 535,9	3 402 643,3	114,0	3 118 932,2	3 599 892,1	115,4	2 521 297,1	2 498 697,3	99,1

Фактические расходы на осуществление мероприятий в области охраны лесов от пожаров за счет всех источников финансирования в 2015 году составили 13 926 552,8 тыс. рублей, в 2016 году – 14 716 007,3 тыс. рублей, на 2017 год предусмотрено 13 305 966,6 тыс. рублей:

в 2015 году: средства федерального бюджета составили – 7 230 377,8 тыс. рублей, или 51,9 % от общей суммы расходов, средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 4 242 529,6 тыс. рублей, или 30,5 %, средства арендаторов – 2 009 532,8 тыс. рублей, или 14,4 %, иные источники – 444 112,6 тыс. рублей, или 3,2 %;

в 2016 году: средства федерального бюджета составили 6 327 276,3 тыс. рублей, или 43 %, средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 5 028 780,2 тыс. рублей, или 34,2 %, средства арендаторов – 2 237 196,6 тыс. рублей, или 15,2 %, иные источники – 1 122 754,2 тыс. рублей, или 7,6 %.

В 2017 году средства федерального бюджета на охрану лесов от пожаров предусмотрены в объеме 46,4 % от общего объема финансового обеспечения за счет всех источников финансирования, средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 39 %, средства арендаторов – 9,5 %, иных источников – 5,1 %.

Полномочие Российской Федерации по охране лесов от пожаров, переданное уполномоченным органам субъектов Российской Федерации, не обеспечено финансированием за счет субвенции из федерального бюджета в полном объеме (в 2015 году – 46,9 % от общего объема фактических расходов на охрану лесов от пожаров, в 2016 году – 34,2 %, в 2017 году предусмотрено 38,3 %), что противоречит части 3 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой, средства на осуществление переданных в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета, и пункту 2 Правил расходования и учета средств № 837, согласно которого субвенции предоставляются на финансовое обеспечение полномочий, осуществление которых передано уполномоченным органам субъектов Российской Федерации.

Использование средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренных на охрану лесов от пожаров, характеризовалось в 2015 и 2016 годах высоким уровнем освоения.

В 2015 – 2017 годах наблюдалась тенденция к увеличению расходов арендаторов и иных источников, которые в основном составляли средства от приносящей доход деятельности подведомственных учреждений уполномоченных органов субъектов Российской Федерации. В общей сумме фактических расходов на охрану лесов от пожаров доля расходов арендаторов составила в 2015 – 2016 годах: в Ленинградской области 96 % и 97,4 %, Кировской области – 79 % и 77,9 %, Калининградской области – 75,3 % и 74,6 %, Смоленской области 83,1 % и 71,7 %, Алтайском крае 77,3 % и 75,8 %, Приморском крае – 72,3 % и 57,7 % соответственно.

Вместе с тем расчеты прогнозных расходов арендаторов и иных источников осуществлялось без учета их фактических расходов, которые не имеют обоснований и подтверждения, а иные источники

не конкретизированы, что свидетельствует о наличии рисков отражения недостоверной информации о расходах арендаторов и иных источников.

Вместе с тем объем субвенции из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий в области охраны лесов от пожаров был снижен. Так, в 2016 году по сравнению с 2015 годом расходы на создание лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, снижены в 2,2 раза, в 2017 году – в 1,4 раза; расходы на реконструкцию лесных дорог – в 1,7 раза и в 1,6 раза; расходы на эксплуатацию лесных дорог – в 1,2 раза и на 2,8 %; расходы на проведение профилактического выжигания хвороста – в 1,4 раза и в 1,3 раза; расходы на мониторинг пожарной опасности в лесах – на 8,8 % соответственно.

В 2015 и в 2017 годах средства из федерального бюджета не предоставлялись на мероприятия по охране лесов от пожаров Смоленской области и Ненецкому автономному округу, в 2016 году – Смоленской области, Ненецкому автономному округу и Чеченской Республике. Мероприятия по охране лесов от пожаров осуществлялись за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, арендаторов и иных источников.

В 2015 – 2016 годах субвенции из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (в том числе по охране лесов от пожаров) распределялись между субъектами Российской Федерации в отсутствие порядка определения расходов в расчете на 1 га эксплуатационных и защитных лесов⁵⁷, предусмотренного пунктом 3 Методики распределения субвенции⁵⁸, исходя из фактических затрат, сложившихся в субъектах Российской Федерации в предыдущий период, с применением корректирующих понижающих коэффициентов под доведенные предельные объемы бюджетных ассигнований.

На 2017 год объем субвенции рассчитывался в отсутствие базовых нормативов затрат на осуществление полномочий Российской Федерации в области лесных отношений на основании затрат на 1 га эксплуатационных и защитных лесов фактически сложившихся в субъекте Российской Федерации с применением корректирующих понижающих коэффициентов под предельные объемы бюджетных ассигнований.

Расчет объема субвенций на осуществление отдельных мероприятий по охране лесов от пожаров осуществлялся в отсутствие утвержденного Минприроды России перечня мероприятий по осуществлению переданных полномочий в области лесных отношений, предусмотренного пунктом 3 Правил расходования и учета средств № 837, и не соответствовал перечню

⁵⁷ Приказ Минприроды России от 14 декабря 2015 г. № 534 «Об утверждении Порядка определения расходов на осуществление органом государственной власти субъекта Российской Федерации переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в расчете на 1 гектар эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации» (далее - Порядок определения расходов в расчете на 1 га эксплуатационных и защитных лесов).

⁵⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 838 «Об утверждении Методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Методика распределения субвенции № 838).

лесохозяйственных работ, утвержденных Лесными планами субъектов Российской Федерации (Томская область). Так, Лесным планом Томской области предусмотрены мероприятия «Установка и размещение стендов и других знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах» и «Уход за противопожарными разрывами шириной 20,(50, 75, 100) метров», выполнение которых за счет субвенции из федерального бюджета в 2016 году не было предусмотрено.

По данным контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации объем финансирования, предоставленного Рослесхозом на исполнение переданных полномочий в области охраны лесов от пожаров, ниже объемов, рассчитанных в соответствии с Лесными планами субъектов Российской Федерации на основании нормативных затрат на выполнение единицы работы (услуги) по охране лесов, утвержденных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации (в том числе, объем финансирования, предоставленного Рослесхозом, к расчетной потребности в финансовом обеспечении мероприятий по охране лесов от пожаров в соответствии с Лесными планами субъектов Российской Федерации, составил в 2015 году – в Красноярском крае 28,6 %, Республике Бурятия 61,5 %, Амурской области 86,2 %, Магаданской области 86,5 %; в 2016 году – в Красноярском крае 19,3 %, Республике Бурятия 51 %, Амурской области 74,6 %, Магаданской области 83,8 %; в 2017 году – в Красноярском крае 14,9 %, Республике Бурятия 26,7 %, Амурской области 49,8 %, Магаданской области 85,5 %).

Финансовое обеспечение тушения лесных пожаров осуществлялось субъектами Российской Федерации на основании: государственных заданий, доведенных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации подведомственным учреждениям, которые формировались уполномоченными органами субъектов Российской Федерации в соответствии с показателями Лесных планов субъектов Российской Федерации, основными видами деятельности, предусмотренными уставами учреждений, Базовым перечнем и ведомственными перечнями, утвержденными уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, а также на основании государственных контрактов, заключенных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации или их подведомственными учреждениями.

Расчет финансового обеспечения государственных заданий, в частности, государственных работ в области охраны лесов от пожаров, осуществлялся уполномоченными органами субъектов Российской Федерации на основании утвержденных нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание соответствующего недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждениями (далее – нормативные затраты на выполнение государственных услуг (работ)). При этом расчет нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) осуществлялся: на основе нормативных затрат на выполнение единицы работы (услуги) по охране лесов,

утвержденных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации (Иркутская область); обратным счетом от суммы бюджетных ассигнований, доведенных Рослесхозом (Забайкальский и Красноярский края, Ярославская область) на выполнение переданных полномочий в области лесных отношений; на основе смет, утвержденных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации (Республика Бурятия).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что механизм финансового обеспечения тушения лесных пожаров на основании государственных заданий, доведенных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации подведомственным учреждениям, не в полной мере урегулирован.

Согласно статье 69² Бюджетного кодекса Российской Федерации государственное задание на оказание государственных услуг (выполнение работ) должно содержать показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных услуг (выполняемых работ), и формироваться в соответствии с ведомственным перечнем государственных услуг и работ, оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, которые формируются и ведутся в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями государственных и муниципальных услуг и работ, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности. Кроме того предусмотрено, что государственное задание обеспечивается соответствующим финансовым обеспечением, объем которого рассчитывается на основании нормативных затрат.

Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ дано определение пожара как неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства, что свидетельствует о невозможности определения объема выполнения государственной работы по тушению лесных пожаров. Как правило, в государственных заданиях указывается вся площадь лесного фонда субъекта Российской Федерации или лесничества. В условиях высокой и чрезвычайной горимости лесов уполномоченные органы субъектов Российской Федерации (в том числе Иркутская область, Забайкальский и Красноярский края, Республика Бурятия) увеличивали размер финансового обеспечения государственных заданий подведомственным учреждениям, осуществляющим тушение лесных пожаров, на сумму фактических затрат по тушению лесных пожаров в отсутствие установленных лимитов бюджетных обязательств.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным осуществлять финансовое обеспечение выполнения государственной работы по тушению лесных пожаров за счет субсидии на иные цели.

По информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации

Федерации формирование и выполнение государственных заданий осуществлялось с нарушением законодательства Российской Федерации:

без соблюдения порядков формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями, установленными субъектами Российской Федерации, в части своевременности утверждения и доведения уполномоченными органами субъектов Российской Федерации государственных заданий до подведомственных учреждений (лесхозов);

без учета требований статьи 78¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ⁵⁹ для подведомственных учреждений вместо единого государственного задания на выполнение работ за счет всех источников финансового обеспечения формировались два государственных задания на выполнение работ, в том числе за счет субсидий на выполнение государственного задания и за счет внебюджетных источников;

в конце финансового года допускалось уменьшение объема субсидии на выполнение государственного задания без изменения государственного задания, что противоречит пункту 3 статьи 9.2. Закона № 7-ФЗ.

Кроме того, Гослесслужбой Забайкальского края финансовое обеспечение выполнения государственного задания на 2015 год краевого государственного специализированного учреждения «Забайкаллесхоз» и краевого государственного учреждения «Читинская авиабаза» было увеличено на общую сумму 113 474,1 тыс. рублей при отсутствии установленных лимитов бюджетных обязательств.

Реализация мероприятий в области охраны лесов от пожаров осуществлялась также на основании государственных контрактов на осуществление мероприятий в области охраны лесов от пожаров (в том числе тушение лесных пожаров), заключенных, как уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, так и их подведомственными учреждениями.

Анализ реализации мероприятий в области охраны лесов от пожаров на контрактной основе свидетельствует о следующем.

Согласно информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации мероприятия по охране лесов от пожаров осуществлялись на основании государственных контрактов, заключенных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ⁶⁰ (Забайкальский край, Иркутская и Магаданская области), государственных контрактов и договоров, заключенных подведомственными учреждениями уполномоченных органов субъектов Российской Федерации в рамках Федерального закона от 5 апреля

⁵⁹ Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее - Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ).

⁶⁰ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

2013 г. № 44-ФЗ (Забайкальский край, Магаданская и Свердловская области) и в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (Амурская область и Республика Бурятия). При этом контракты заключались без соблюдения условий, установленных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ и Лесным кодексом Российской Федерации, в том числе:

части 5 статьи 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ и части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в 2015 году Гослесслужбой Забайкальского края заключен договор на сумму 6 978,1 тыс. рублей на выполнение работ по тушению лесных пожаров на территории Забайкальского края с ФБУ «Авиалесоохрана» после отменены режима чрезвычайной ситуации в лесах Забайкальского края;

пункта 4 статьи 19 Лесного кодекса Российской Федерации. Агентство лесного хозяйства Иркутской области в отсутствие полномочий заключило в 2015 году 14 контрактов на сумму 41 791,5 тыс. рублей;

пункта 3 статьи 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственные контракты заключались подведомственными учреждениями уполномоченных органов государственной власти в отсутствие лимитов бюджетных обязательств, что привело к образованию кредиторской задолженности. Так, кредиторская задолженность по заключенным контрактам на мероприятия охране лесов от пожаров, тушение лесных пожаров составила в целом по Российской Федерации на 1 января 2016 года в сумме 665 319,3 тыс. рублей, на 1 января 2017 года в сумме 387 712,7 тыс. рублей. Согласно данным контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации указанная кредиторская задолженность составила на 1 января 2016 года в Республике Бурятия 234 283,3 тыс. рублей, Иркутской области – 84 473,7 тыс. рублей, Забайкальском крае – 113 474,1 тыс. рублей, на 1 января 2017 года в Республике Бурятия – 181 141,4 тыс. рублей, Иркутской области – 93 713,4 тыс. рублей, Забайкальском крае – 108 215,5 тыс. рублей.

При этом погашение кредиторской задолженности осуществлялось в основном в судебном порядке, что приводило к дополнительным расходам уполномоченных органов субъектов Российской Федерации и их подведомственных учреждений по уплате государственной пошлины. Так, Министерством лесного комплекса Иркутской области и его подведомственными учреждениями в 2015 – 2016 годах оплачена государственная пошлина в сумме 394,0 тыс. рублей.

Финансовое обеспечение отдельных мероприятий на территории Республики Бурятия, Иркутской и Томской областей, а также Забайкальского края в области охраны лесов от пожаров осуществлялось на основании соглашений о предоставлении подведомственным учреждениям уполномоченных органов субъектов Российской Федерации субсидии на иные цели.

тыс. рублей

Субъект Российской Федерации	2015 год		2016 год		2017
	План	Факт	План	Факт	План
Республика Бурятия	24 295,2	24 295,2	23 777,9	23 777,9	33 629,6
Иркутская область	63 811,3	63 811,3	84 473,7	84 473,7	0,0
Забайкальский край	76 969,2	76 969,2	50 554,5	50 554,5	81 435,0
Томская область	0,0	0,0	28 000,0	24 866,3	0,0

Подведомственным учреждениям уполномоченных органов Амурской, Магаданской, Свердловской областей, Красноярского и Хабаровского краев субсидии на иные цели не предоставлялись.

Субсидии на иные цели, предоставленные в 2015 – 2017 годах подведомственным учреждениям уполномоченных органов Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края использованы в полном объеме и предоставлялись на следующие цели:

в Республике Бурятия в 2015 – 2016 годах – на приобретение основных средств, ГСМ и материальных запасов при проведении капитального ремонта лесопожарной техники, проживание и питание экипажей воздушных судов, привлеченных для предупреждения чрезвычайных ситуаций, в 2017 году – создание системы видео мониторинга лесов и раннего обнаружения лесных пожаров «Лесной дозор», подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов (обучение летчиков-наблюдателей), а также на авиационный мониторинг пожарной опасности угрозы перехода лесных пожаров на населенные пункты и объекты экономики; приобретение малых лесопатрульных комплексов с противопожарным оборудованием;

в Забайкальском крае в 2015 – 2017 годах – на погашение кредиторской задолженности, на оплату аэропортовых услуг, охрану воздушных судов, приобретение и хранение авиационного керосина, проживание и питание экипажей воздушных судов;

в Иркутской области в 2015 – 2016 годах – на погашение кредиторской задолженности, обучение и подготовку руководителей тушения лесных пожаров, подготовку и переподготовку летчиков – наблюдателей, а также на приобретение пожарной техники, противопожарного снаряжения и инвентаря. При этом по данным Контрольно-счетной палаты Иркутской области формирование и предоставление субсидии на иные цели осуществлялось не эффективно и с нарушением бюджетного законодательства;

в Томской области в 2016 году – на тушение лесных пожаров.

7.2.2. Анализ оснащенности субъектов Российской Федерации техникой и оборудованием, необходимых для осуществления охраны лесов от пожаров и тушение лесных пожаров, свидетельствует о следующем.

Развитие системы и средств обеспечения пожарной безопасности в лесах предусмотрено в рамках одноименного основного мероприятия государственной программы Российской Федерации с объемом финансирования за счет всех источников в 2015 году в сумме 23 568 318,3 тыс. рублей (из них средства федерального бюджета – 9 139 696,9 тыс. рублей, или 38,8 %), в 2016 году в сумме 7 223 249,0 тыс. рублей (из них средства федерального бюджета 2 331 161,2 тыс. рублей, или 32,3 %).

При этом государственная программа Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 г. № 1000 дополнена Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на приобретение специализированной лесопожарной техники и оборудования.

Вместе с тем в 2015 – 2016 годах субсидии на приобретение указанной техники и оборудования из федерального бюджета не выделялись. Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» средства на приобретение лесопожарной техники и оборудования также не предусмотрены.

Оснащенность техникой и оборудованием лесопожарных формирований Иркутской, Томской и Свердловской областей, Забайкальского и Красноярского краев не соответствует примерному перечню пожарной техники, оборудования инвентаря, средств связи, оснастки и вспомогательных материалов, закрепляемых за ПХС, установленным приложением № 2 к приказу Рослесхоза от 19 декабря 1997 г. № 167⁶¹ (далее – примерный перечень оборудования).

Уровень оснащённости лесопожарной техникой и оборудованием учреждений, подведомственных уполномоченным органам субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, свидетельствует о недостаточной обеспеченности пожарно-химических станций (далее – ПХС) и составляет в Красноярском крае 45 – 55 % к примерному перечню оборудования, в Забайкальском крае 58 %, Иркутской области 71 %, Республике Алтай – 73,8 %, Свердловской области – 89,4 %. В основном ПХС не обеспечены автомашинами повышенной проходимости, тракторами, мотоциклами, радиостанциями, мотопомпами.

Наличие техники и оборудования с износом свыше 80 %, числящегося на балансе учреждений, составляет в Красноярском крае – 10,5 % всего парка, учтенного на балансе учреждений, в Республике Алтай – 55,6 %, Иркутской области – 41,5 %, Амурской области – 26,5 %, Свердловской области – 17,2 %, в Забайкальском крае – 76,8 %, Магаданской области – 8,7 %.

Количество лесопожарной техники с износом 100 % составляет в Забайкальском крае 46 % всего технопарка, состоящего на балансе учреждений, Красноярском крае – 55 %, Республике Алтай – 40,9 %, Иркутской и Свердловской областях – 35 %, Амурской области – 5,4 %.

Основными причинами неукomплектованности ПХС лесопожарной техникой, оборудованием и противопожарным инвентарем являются несвоевременная актуализация нормативно-правовой базы по вопросам оснащения лесопожарных формирований лесопожарной техникой, оборудованием, средствами связи и несоответствием установленного перечня современным технологиям. Так, примерный перечень оборудования, не

⁶¹ Приказ Рослесхоза от 19 декабря 1997 г. № 167 «Об утверждении положения о пожарно-химических станциях» (далее – приказ Рослесхоза от 19 декабря 1997 г. № 167).

учитывает современные виды техники и оборудования – квадроциклы, квадрокоптеры, беспилотные летательные аппараты, современные средства передачи информации и связи (спутниковые телефоны, спутниковые тарелки, сотовые средства связи) и др. Кроме того, установленный примерный перечень оборудования не учитывает природно-климатические особенности субъектов Российской Федерации, что не позволяет обеспечить оснащенность ПХС в полном объеме. Так, ПХС Иркутской области укомплектованы лесопожарными катерами с комплектом противопожарного оборудования водоизмещением до 7,5 тонн на 2 % (2 из 105 шт.), тяжелыми мотоциклами с коляской 22 - 32 л.с. на 10 % (7 из 73 шт.), в связи с тем, что указанные виды транспорта в природно-климатических условиях Иркутской области практически не применимы;

отсутствие финансирования, необходимого для приобретения специализированной лесопожарной техники и оборудования. В 2015 – 2017 годах средства федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели не выделялись. Техника приобреталась за счет региональных бюджетов (Иркутской, Магаданской, Омской, Томской областями), за счет приносящей доход деятельности учреждений (Иркутская область, Красноярский край) и за счет внебюджетных источников (Забайкальский край).

7.2.3. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 г. № 724-р Рослесхоз совместно с Минприроды России в 2013 – 2017 годах обеспечивали реализацию проекта «Реформирование лесоуправления и меры по борьбе с лесными пожарами в России» (далее - Проект) в рамках Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе от 8 июля 2013 г. № 8197-RU (далее – Соглашение).

Определенная Соглашением цель реализации Проекта по совершенствованию системы лесоуправления и осуществлению мер по борьбе с лесными пожарами на примере пилотных регионов (Республика Коми, Хабаровский и Красноярский края, Московская и Воронежская области) не достигнута.

Общая стоимость товаров и оборудования, поставленных в рамках реализации указанного Проекта субъектам Российской Федерации, составила 826 467,3 тыс. рублей, в том числе в Республике Коми – 63 557,2 тыс. рублей, Хабаровском крае – 192 685,3 тыс. рублей, Красноярском крае – 341 336,6 тыс. рублей, Московской области – 92 665,0 тыс. рублей, Воронежской области – 136 223,2 тыс. рублей.

Однако товары и оборудование, поставленные Рослесхозом, в ряде случаев не соответствовали запрашиваемому пилотными регионами перечню по наименованию, маркам и количеству. Так, например, вне заявок в Республику Коми поставлено 3 из 13 наименований поставленных товаров и оборудования на сумму 7 986,7 тыс. рублей, в Хабаровский край – 3 из 17 на сумму 41 516,0 тыс. рублей, в Московскую область 2 из 26 на сумму

13 524,2 тыс. рублей, в Воронежскую область – 5 из 17 на сумму 51 780,1 тыс. рублей. При этом производителями указанных товаров и оборудования являлись иностранные государства, среди них Великобритания, Германия, Италия, США, Польша, Япония, Словения, Польша, Дания, Китай, Таиланд, Малайзия и др., что затрудняет эксплуатацию и ремонт поставленных товаров и оборудования.

Товары и оборудование, поступившее в рамках реализации Проекта, до настоящего времени преимущественно находятся на складах учреждений и не используются. В Республике Коми не принято в государственную собственность 13 наименований из 13 ед., в Хабаровском крае – 14 из 17 ед. (в том числе переносной комплекс радиосвязи «Тритон», бортовое оборудование системы определения местоположения «Навик-Про» и др.), в Красноярском крае – 23 из 81 ед. (в том числе переносной комплекс радиосвязи «Тритон», камеры видеонаблюдения и др.), в Московской области – 20 из 25 ед. (не использовались, или использовались только при тренировках, в том числе переносной комплекс радиосвязи «Тритон», Автомобиль-фургон КШМ ГАЗ-33081 и др.), в Воронежской области – 14 из 17 ед. (в том числе переносной комплекс радиосвязи «Тритон», переносная мотопомпа Тип 3 «Линда-3» и др.). Поступивший вне заявки на его приобретение переносной комплекс радиосвязи «Тритон» стоимостью 6 365,8 тыс. рублей в ФБУ «Авиалесоохрана» также не используется.

Указанные субъекты Российской Федерации неоднократно обращались в Рослесхоз и Минприроды России с просьбой возврата указанного имущества поставщикам или передачи в другие регионы, где указанная техника может быть востребована. По информации субъектов Российской Федерации техника и оборудования, полученные в рамках реализации Проекта, не используются в связи с отсутствием финансирования, необходимого для его эксплуатации, содержания, ремонта и уплаты налогов, а также в связи с отсутствием возможности эксплуатации поставленного имущества при тушении лесных пожаров в условиях регионов, отсутствия программного обеспечения и неукomплектованности техники.

7.3. Цель 3. Оценить эффективность мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров при исполнении органами государственной власти полномочий в области лесных отношений.

7.3.1. Объемы работ (услуг) по охране, защите и воспроизводству лесов устанавливаются на основе показателей Лесных планов субъектов Российской Федерации за истекший финансовый год, за исключением объемов работ по охране, защите и воспроизводству лесов, осуществляемых лицами, использующими леса на основании утвержденных проектов освоения лесов.

В соответствии с пунктом 15.10 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 г. № 417, меры по предупреждению лесных пожаров и мониторингу пожарной опасности в лесах включаются в лесохозяйственные регламенты

лесничеств (лесопарков), планы тушения лесных пожаров лесничеств (лесопарков) и Сводные планы тушения лесных пожаров субъектов Российской Федерации.

В ходе исследования установлено, что в соответствии со статьями 53 – 53² Лесного кодекса Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2011 г. № 281⁶² меры пожарной безопасности в лесах включают в себя 24 мероприятия, из которых ежегодно уполномоченными органами субъектов Российской Федерации и их подведомственными учреждениями реализуется порядка 14 мероприятий.

Соответствие выполнения мероприятий по охране лесов от пожаров годовым объемам, установленным Лесными планами субъектов Российской Федерации, представлено в следующей таблице⁶³.

Наименование мероприятий	2015 год		2016 год	
	Установлено Лесными планами	Выполнено	Установлено Лесными планами	Выполнено
строительство, реконструкция и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, км.	22 231,1	38 159,0	18 814,1	68 646,4
строительство, реконструкция и эксплуатация посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов, шт.	50,0	256,0	202,0	345,3
прокладка просек, противопожарных разрывов, тыс. км.	3 503,6	3 804,2	1 942,2	2 734,8
прочистка просек, км			24 274,6	27 683,5
устройство противопожарных минерализованных полос, км.	199 519,8	209 713,2	186 724,1	192 817,9
прочистка противопожарных минерализованных полос и их обновление, км.			617 500,7	604 534,2
строительство, реконструкция и эксплуатация пожарных наблюдательных пунктов (вышек, мачт, павильонов и других наблюдательных пунктов), шт.	959,0	1 098,0	1 245, 2	1 560,0
строительство, реконструкция и эксплуатация пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря, шт.	8 071	12 641,0	8 375,5	15 424,7
устройство пожарных водоемов и подъездов к источникам противопожарного водоснабжения, шт.	1 653	2 357,0	1 396,2	2 231,0
эксплуатация пожарных водоемов и подъездов к источникам водоснабжения, шт.			2 430,0	3 123,0
проведение работ по гидромелиорации, км.			1,0	27,3
проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов, га.	1 014 546,3	778 088,5	944 930,5	689 602,6
благоустройство зон отдыха граждан, пребывающих в лесах в соответствии со статьей 11 Лесного кодекса Российской Федерации, шт.			17 715,1	27 990,0
установка и эксплуатация шлагбаумов, устройство преград, обеспечивающих ограничение пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности, шт.			12 375,0	14 730,0
создание и содержание противопожарных заслонов и устройство лиственных опушек, шт.			188,0	158,3
установка и размещение стендов и других знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах, шт.			44 568,5	66 098,0
иные меры, га.	403 624,4	138 973,9	3 555,9	7 195,9

⁶² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2011 г. № 281 «О мерах противопожарного обустройства лесов» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2011 г. № 281).

⁶³ Сводная форма 3.6. ГЛР «Предусмотренные лесным планом субъекта Российской Федерации, лесохозяйственными регламентами и выполненными мероприятиями по охране и защите лесов на 1 января 2016 года», форма 16-ГЛР Установленные и выполненные мероприятия по охране и защите лесов по Российской Федерации на 1 января 2017 года».

Согласно данным государственного лесного реестра в 2016 году мероприятия по проведению профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки выполнены на 73 % от показателя, установленного Лесными планами субъектов Российской Федерации (в том числе, Забайкальским краем, Иркутской областью и Республикой Бурятия). Мероприятия по прочистке минерализованных полос выполнены на 97,9 %, мероприятия по созданию и содержанию противопожарных заслонов и устройству лиственных опушек – на 84,2 %.

По данным контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации не выполнены в объемах, предусмотренных Лесными планами субъектов Российской Федерации, в 2015 году на территории Забайкальского края 4 мероприятия, на территории Республики Бурятия и Томской области – 1 мероприятие, в 2016 году – на территории Забайкальского края 7 мероприятий, Иркутской области – 1 мероприятие, Томской области – 3 мероприятия, Республики Бурятия – 2 мероприятия. В полном объеме в 2015 – 2016 годах выполнены мероприятия на территории Амурской и Свердловской областей.

По данным Рослесхоза по состоянию на 10 октября 2017 года (на этапе завершения пожароопасного сезона) в субъектах Российской Федерации за счет всех источников не были выполнены следующие мероприятия по противопожарному обустройству лесов:

строительство лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, выполнено в субъектах Российской Федерации (86,6 % от годового плана, из 4 062,7 км выполнено 3 517,1 км.);

прокладка просек, противопожарных разрывов, устройство противопожарных минерализованных полос выполнено (94,4 % от годового плана, из 177 269,5 км выполнено 167 429,2 км.);

прочистка просек (уход за противопожарными барьерами), прочистка противопожарных полос и их обновление выполнены (88,7 % от годового плана, из 601 506,2 км выполнено 533 430,0 км.);

контролируемые профилактические выжигания (84,7 % от годового плана, из 741 338,5 га выполнены на площади 628 190,7 га).

Согласно данным государственной инвентаризации лесов выполнение мероприятий по охране лесов от пожаров в 2015 – 2017 годах осуществлялось не в полном объеме и ненадлежащего качества⁶⁴. Так, по результатам проверок ФГУ «Рослесинфорг» установлено, что в 2015 году количество участков, на которых неудовлетворительно выполнены мероприятия по охране лесов составило 15,1 % от общего числа обследованных участков (участки с неудовлетворительно выполненными мероприятиями выявлены на территории 37 субъектов Российской Федерации, из них на территории Приморского края количество участков с неудовлетворительно выполненными мероприятиями

⁶⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах», приказ Рослесхоза от 27 апреля 2012 г. № 174 «Об утверждении Нормативов противопожарного обустройства лесов».

составили 83 %, Республики Бурятия – 55,1 %, Омской области – 49,2 %, Томской области – 48,8 %), в 2016 году – 15 % (участки с неудовлетворительно выполненными мероприятиями выявлены на территории 34 субъектов Российской Федерации, в том числе на территории Ульяновской области – 41,1 % от общего числа обследованных участков, Республики Карелия – 37,2 %, Республики Хакасия – 30 %), в 2017 году – 13,6 % (участки с неудовлетворительно выполненными мероприятиями выявлены на территории 16 субъектов Российской Федерации, в том числе, на территории Республики Бурятия – 37 %, Иркутской области – 30,5 %, Саратовской области – 28,3 %).

Для обеспечения пожарной безопасности в лесах осуществляются меры предупреждения лесных пожаров, в том числе снижение природной пожарной опасности лесов путем регулирования породного состава лесных насаждений, проведение санитарно-оздоровительных мероприятий. При этом в целях осуществления санитарно-оздоровительных мероприятий проводятся лесопатологические обследования, которые позволяют оценить текущее состояние лесов, в том числе площади лесов, пройденной пожаров.

Объем лесопатологических обследований на территории Российской Федерации был перевыполнен и составил в 2015 году 2 308,6 тыс. га, или 107,9 % от планового показателя, в 2016 году 2 073,1 тыс. га, или 126,6 %. Отдельными субъектами лесопатологические обследования выполнены не в полном объеме и составили в 2015 году во Владимирской области 60,1 % от планового показателя, в Республике Марий Эл 20,5 %, Ульяновской области 3,8 %, Приморском крае 87,4 % и Амурской области 87,5 %; в 2016 году – в Ивановской области 53,9 %, Вологодской области 26,4 %, Ленинградской области 92,6 %, Нижегородской области 22,1 %.

Санитарно-оздоровительные мероприятия на территории Российской Федерации выполнены не в полном объеме и составили в 2015 году 386,7 тыс. га, или 94,2 % планового показателя, в том числе: на территории Республики Бурятия 26,8 %, Республики Алтай 49,1 %, Курганской области 48,8 %, Московской области 42,6 %, Республики Коми 72,6 %, Архангельской области 51,5 %, Нижегородской области 25,2 %. В 2016 году санитарно-оздоровительные мероприятия в целом по Российской Федерации выполнены в полном объеме, составив 359,8 тыс. га, или 100,6 %. При этом некоторыми субъектами Российской Федерации плановые показатели по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий не достигнуты и составили в Республике Карелия 52,4 %, Республике Алтай 59,6 %, Курганской области 51,6 %, Волгоградской области 57,9 %, Республике Коми 87,8 %, Краснодарском крае 84,2 %, Ивановской области 35,8 %, Новосибирской области 49,2 %.

Рослесхоз в целях согласования целевых прогнозных показателей и основных параметров бюджета в области охраны, защиты и воспроизводства лесов, разработанных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, ежегодно на основании приказов проводит защиту бюджетных

проектировок расходов федерального бюджета, выделяемых в форме субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области лесных отношений⁶⁵.

Объемы мероприятий по охране лесов от пожаров, установленные на 2015 – 2017 годы при защите бюджетных проектировок, не соответствовали объемам, установленным Лесными планами субъектов Российской Федерации (Забайкальский край, Магаданская и Иркутская области). Фактически выполненные в 2015 – 2016 годах объемы мероприятий по охране лесов от пожаров превышают показатели, предусмотренные Лесными планами субъектов Российской Федерации (например, в Красноярском крае). Так, строительство лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, выполнено в 2015 году в объеме 1 103,2 км, что в 3,4 раза, в 2016 году в 18 раз превысило показатель Лесного плана Красноярского края. Мероприятия по реконструкции лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, в 2015 – 2016 годах были перевыполнены более чем в 7 раз, по эксплуатации лесных дорог – в 18 и 23 раза.

Только за счет арендаторов были выполнены противопожарные мероприятия, в том числе:

в 2015 году 3 634,1 км на территории 5 субъектов Российской Федерации (Смоленская, Ленинградская, Новгородская и Кировская области, Приморский край) по эксплуатации лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, или 16,8 % от общего объема, на сумму 157 018,4 тыс. рублей, или 69 % от общей суммы расходов, предусмотренных на указанные мероприятия; в 2016 году создано 1 465,2 км, или 3,1 %, на сумму 53 373,7 тыс. рублей, или 17,4 % от общей суммы расходов на территории 12 субъектов Российской Федерации (Ивановская, Тульская, Ярославская, Архангельская, Ленинградская, Мурманская, Саратовская, Кемеровская и Еврейской автономной области, Удмуртская Республика и Приморский край);

в 2016 году создано 844,5 км, или 14 % от общего объема, лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, на сумму 246 209,8 тыс. рублей, или 63,5 % от общей суммы расходов на территории 14 субъектов Российской Федерации (Рязанская, Смоленская, Ярославская, Кировская, Кемеровская области, Приморский край и все субъекты Северо-Западного федерального округа), в 2016 году на территории 15 субъектов Российской Федерации создано 1 217,5 км, или 11,6 %, на сумму 196 620,7 тыс. рублей, или 31,5 % от общей суммы расходов, лесных дорог;

в 2017 году выполнены мероприятия по устройству пожарных водоемов и подъездов к источникам противопожарного водоснабжения на сумму

⁶⁵ Приказ Рослесхоза от 25 сентября 2014 г. № 356 «О порядке проведения защиты бюджетных проектировок расходов федерального бюджета, выделяемых в форме субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области лесных отношений на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 гг.», приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 23 ноября 2015 г. № 428 «О проведении дистанционной защиты бюджетных проектировок расходов федерального бюджета, выделяемых в форме субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области лесных отношений на 2016 год» (далее – защита бюджетных проектировок).

14 794,3 тыс. рублей, или 88,8 % общей суммы расходов на территории 12 субъектов Российской Федерации (Курская, Вологодская, Ленинградская, Кировская, Нижегородская, Саратовская, Ульяновская и Новосибирская области, республики Карелия, Марий Эл, Пермским и Красноярский края, Еврейская автономная область), в 2016 году на территории 12 субъектов Российской Федерации (Курская, Рязанская, Ленинградская, Новгородская, Кировская, Нижегородская, Саратовская области, Республика Карелия, Алтайский, Красноярский, Приморский и Хабаровский края) на сумму 19 731,2 тыс. рублей, или 93,8 % от общей суммы расходов.

Федеральный государственный пожарный надзор по обеспечению охраны лесов от пожаров осуществлялся должностными лицами государственной лесной охраны Российской Федерации в виде контроля за соблюдением гражданами и юридическими лицами требований и правил пожарной безопасности в лесном фонде недостаточно эффективно.

В 2016 году по сравнению с 2015 годом показатели федерального пожарного надзора характеризуются снижением количества: выданных предписаний на 17,5 %, привлеченных к административной ответственности - на 7,6 %, наложенных штрафов - на 6,6 %, а также снижением количества и суммы взысканных штрафов 6,2 % и 4,7 %.

Основные показатели, характеризующие результативность проведения федерального государственного пожарного надзора представлены в следующей таблице.

№	Наименование показателя, ед. изм.	2015 год	2016 год	1 полугодие 2017 г.
1.	Кол-во должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), штат/факт	20 166/18 861	20 717/19 089	21 477/19 830
2.	Площадь наземной зоны мониторинга, тыс. га	107 346,6	89 347,0	75 903,3*
3.	Количество юридических лиц и граждан, осуществляющих использование лесов, чел.	317 257	429 161	122 548
4.	Количество проведенных проверок, в т.ч.,			
	плановых/факт, ед.	891/4 067	803/891	450/320
	внеплановых, ед.	3 176	1 735	551
5.	Выдано предписаний, в т.ч.	1365	1126	430
6.	Привлечено к административной ответственности	17 678	16 333	7 239
	физических лиц, ед.	9 744	9 948	4 477
	должностных лиц, ед.	4 871	4 014	1 766
	юридических лиц, ед.	3 063	2 371	996
7.	Наложено штрафов, ед./тыс. руб.	15 293/304 154,2	14 278/320 560,8	5 928/124 231,9
	физических лиц, ед.	8 500/21 206,1	8 821/22 145,4	3 802/9 504,2
	должностных лиц, ед./тыс. рублей	4 282/ 48 510,9	3 460/41 008,2	1 377/2 0153,7
	юридических лиц, ед./тыс. рублей	2 511/234 437,2	1 997/257 407,2	749/94 574
8.	Взыскано штрафов, ед./тыс. руб.	11 584/190 063,9	10 871/181 165,3	3 265/100 058,4
	физических лиц, ед./тыс. рублей	6 468/15 638,7	6 768/16 333,5	2 144/5 283,2
	должностных лиц, ед./тыс. рублей	3 532/38 647,6	2 908/33 002,8	833/9 848,3
	юридических лиц, ед./тыс. рублей	1 584/135 777,6	1 195/131 829	288/84 926,9

* форма 1-субвенции (плановый показатель)

В исследуемый период в целом по Российской Федерации наблюдается увеличение численности сотрудников, осуществляющих федеральный государственный лесной контроль и федеральный государственный пожарный надзор, штатной – на 6,5 %, фактической – на 5,1 % (в том числе в Хабаровском и Забайкальском краях, Республике Бурятия).

Вместе с тем указанные полномочия осуществлялись при не полной укомплектованности штатов, составив в 2015 году 93,5 % от штатной численности, в 2016 году 92,1 %, в первом полугодии 2017 года 92,3 %. Так, по данным контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации укомплектованность штатной численности должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль (надзор) и государственный пожарный надзор, составила в 2015 – 2017 годах от 85,5 % до 100 %⁶⁶.

Норматив зоны патрулирования на 1 сотрудника, установленного приказом Минприроды России от 21 января 2014 г. № 21, не обеспечен Республикой Бурятия, Алтайским краем, Кировской областью и др. регионами.

Число внеплановых проверок в 2015 году превышало плановые проверки в 3,6 раза, в 2016 году на 70,6 %, в первом полугодии 2017 года на 63,3 %.

8. ВЫВОДЫ:

8.1. Государственное управление в области охраны лесов от пожаров на федеральном и региональном уровнях осуществлялось недостаточно эффективно.

Наблюдается отсутствие комплексного подхода к решению проблем в области охраны лесов от пожаров, а также последовательности и согласованности действий, осуществляемых уполномоченными федеральными и региональными органами исполнительной власти. Сформированная многоуровневая система охраны лесов от пожаров недостаточно эффективна и не ориентирована на конечный результат.

8.1.1. Федеральными органами исполнительной власти функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области охраны лесов, а также функции по контролю и надзору в области лесных отношений выполнялись не в полном объеме.

8.1.1.1. Так, Минприроды России не утверждены акты, предусмотренные Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, в том числе:

перечень информации, включаемой в отчет об охране лесов от пожаров, форма и порядок представления отчета об охране лесов от пожаров, а также

⁶⁶ Таблица № 4 приложения № 1.

требования к формату отчета об охране лесов от пожаров в электронной форме;

перечень информации, включаемой в отчет об охране лесов от загрязнения и иного негативного воздействия, форма и порядок представления отчета об охране лесов от загрязнения и иного негативного воздействия, а также требования к формату отчета об охране лесов от загрязнения и иного негативного воздействия в электронной форме.

Кроме того, Минприроды России не установлены: форма и содержание задания на проведение мероприятий по контролю (патрулированию) в лесах, предусмотренные пунктом 12 Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 394, а также Правила пожарной безопасности в лесах для каждого лесного района, предусмотренные пунктом 2 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 г. № 417.

8.1.1.2. Анализ нормативных правовых актов в области охраны лесов от пожаров, разработанных Минприроды России и Рослесхозом, свидетельствуют о наличии проблем, требующих нормативного правового урегулирования, в том числе внесения изменений в следующие нормативные правовые акты:

в пункт 9 Порядка определения расходов на осуществление органом государственной власти субъекта Российской Федерации переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в расчете на 1 гектар эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации, утвержденного приказом Минприроды России от 14 декабря 2015 г. № 534, в части корректного отражения формулы расчетного объема затрат, необходимого уполномоченному органу субъекта Российской Федерации на тушение лесных пожаров;

в Методические указания по заполнению форм сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, утвержденных приказом Минприроды России от 6 августа 2015 г. № 347, в части уточнения показателя «Обслуживаемая учреждением площадь лесов».

Кроме того, представляется целесообразным в целях обеспечения единого подхода при организации и выполнении авиационных работ признать утратившей силу Инструкцию по авиационной охране лесов, утвержденную приказом Рослесхоза от 22 сентября 1997 г. № 122.

8.1.1.3. Нормативно-правовое регулирование в области охраны лесов от пожаров в 2015 – 2017 годах не обеспечило в полной мере правового решения проблем, влияющих на эффективность реализации мероприятий в области охраны лесов от пожаров, в частности, отмечены следующие проблемы.

Правительством Российской Федерации не утверждены нормативы обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, предусмотренные частью 4 статьи 53³ Лесного кодекса Российской Федерации.

Рослесхоз ежегодно в соответствии с Правилами 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, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 837 (далее – Правила расходования и учета средств № 837), доводит субвенции из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Пунктом 7.3 указанных правил в приоритетном порядке осуществляется выделение средств нераспределенного резерва на финансовое обеспечение расходов, связанных с обеспечением мер пожарной безопасности и воспроизводством лесов, расположенных на землях лесного фонда, пострадавших в результате стихийных бедствий. Вместе с тем ежегодно отдельными субъектами Российской Федерации вводится режим чрезвычайной ситуации вследствие возникновения лесных пожаров регионального и муниципального характера, не влекущих за собой рисков возникновения многочисленных человеческих жертв и причинения значительного материального ущерба, то есть не являющихся стихийным бедствием.

Привлечение уполномоченными органами субъектов Российской Федерации сил и средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, влечет кратное увеличение расходов на тушение лесных пожаров и, как следствие, приводит к образованию кредиторской задолженности, которая по состоянию на 1 января 2016 года составила 665 319,3 тыс. рублей, на 1 января 2017 года – 387 712,7 тыс. рублей, из которых возмещено 259 422,6 тыс. рублей, или 66,9 %.

С учетом изложенного представляется целесообразным внести изменения в пункт 7.3 Правил расходования и учета средств № 837, предусматривающие выделение в приоритетном порядке из нераспределенного резерва средств на финансовое обеспечение расходов, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров.

Установлена необходимость внесения изменений в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» в части определения уполномоченного органа и источников финансового обеспечения тушения природных (степных (ландшафтных) пожаров). Неурегулированность данного вопроса приводит к бесконтрольному распространению природных (степных (ландшафтных) пожаров.

Так, количество пожаров от выжигания сухой травянистой растительности в 2015 году составило 7,4 % общего количества лесных пожаров, в 2016 году – 4 %. Ввиду высокой скорости распространения степные пожары представляют реальную угрозу лесному фонду и населенным пунктам, людям и сельскохозяйственным животным, вызывая возникновение чрезвычайных ситуаций, и имеют серьезные экономические и экологические последствия. На территории Забайкальского края в 2015 году возникло 476 степных пожаров, или 25,7 % общего количества природных пожаров, в 2016 году – 521 пожар, или 45,8 %. Фактические расходы бюджета Забайкальского края на обеспечение охраны лесов от степных (ландшафтных) пожаров в 2015 году составили 188 267,2 тыс. рублей, в 2016 году – 193 406,7 тыс. рублей.

Отсутствует нормативно-правовое регулирование выполнения работ по тренировке парашютно-десантных служб лесопожарных формирований, необходимых для обеспечения готовности сил и средств к пожароопасному сезону при осуществлении уполномоченными органами субъектов Российской Федерации переданных полномочий по охране лесов от пожаров.

В этой связи установлена необходимость внесения изменений в Лесной кодекс Российской Федерации, Порядок организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров, Порядок организации и выполнения авиационных работ по защите лесов, утвержденных приказом Минприроды России от 15 ноября 2016 г. № 597, предусматривающих в перечне авиационных работ по охране лесов от пожаров проведение тренировок парашютно-десантных служб лесопожарных формирований с использованием воздушных судов.

8.1.2. Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318 содержала 37 показателей (индикаторов), из которых 4 показателя (индикатора) характеризовали достижение ожидаемых результатов в области охраны лесов от пожаров. В 2015 году плановые значения из 4 показателей (индикаторов) не достигнуты ни по одному показателю, в 2016 году не достигнуты плановые значения по 3 показателям (индикаторам). Государственной программой Российской Федерации в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 399 показатель «Доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров, %» исключен.

8.1.3. Субъектами Российской Федерации не в полной мере обеспечено выполнение переданных полномочий в области охраны лесов от пожаров.

Имеют место факты неприведения в соответствие с положениями Лесного кодекса Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами организационно-правовых документов уполномоченных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия в области лесных отношений, и учредительных документов их подведомственных учреждений в части обеспечения охраны лесов от пожаров.

Лесные планы Красноярского края, Свердловской, Иркутской, Томской областей, Республики Бурятия не содержат актуальной информации о состоянии лесов и объемах планируемых мероприятий.

Сводные планы тушения лесных пожаров предоставлялись на согласование в Рослесхоз с нарушением срока, установленного пунктом 7 Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 378 (в 2015 году – 18 субъектами Российской Федерации, в 2016 году – 35, в 2017 году – 22 субъектами Российской Федерации). При этом Сводные планы тушения лесных пожаров на 2016 год Амурской, Магаданской, Томской областей не содержали сводной информации о готовности субъекта Российской Федерации к пожароопасному сезону; вывода о готовности или неготовности субъекта Российской Федерации к пожароопасному сезону. Сводные планы Красноярского края на 2015, 2016 и 2017 годы не соответствовали данным планов тушения лесных пожаров на территориях отдельных лесничеств, в том числе в части сведений о природной пожарной опасности; сил и средств лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, и не содержали информации о породном составе насаждений и о средних статистических сроках пожароопасного сезона.

Фактическая кратность авиапатрулирования не соответствовала кратности авиапатрулирования, рассчитанной на основании пункта 4.1.10 Инструкции по авиационной охране лесов, утвержденной приказом Рослесхоза от 22 сентября 1997 г. № 122.

Уполномоченными органами субъектов Российской Федерации не в полной мере осуществлялись организация системы управления охраной лесов от пожаров и организация контроля. Так, работы по мониторингу пожарной опасности в лесах осуществлялись при низкой укомплектованности штатов подразделений наземной (в 2015 году 72 %, в 2016 году 67,8 %, в 2017 году 64,2 %) и авиационной (в 2015 году 80,4 %, в 2016 году 83 %, в 2017 году 81,2 %) охраны лесов. По данным государственного лесного реестра площадь наземной зоны мониторинга по сравнению с 2015 годом в 2016 году уменьшилась в 1,2 раза, в 2017 году с 107 346,6 тыс. га до 89 347,0 тыс. га, в том числе: на территории Амурской области на 58,2 тыс. га, или 4,5 %,

Республики Бурятия - на 25,1 тыс. га, или 0,9 %, Томской области – 48,7 тыс. га, или 0,2 %, Красноярского края на 6 630,7 тыс. га, или 46,4 %. При этом на 2017 год площадь наземного мониторинга предусмотрена 75 903,3 тыс. га, или уменьшен по сравнению с 2015 годом в 1,4 раза.

В 2016 году по сравнению с 2015 годом уменьшилось в 1,6 раза количество пожаров, обнаруженных работниками наземных лесопожарных формирований; в 1,3 раза снизилось количество дней авиационного патрулирования.

Авиационное патрулирование лесного фонда осуществлялось Свердловской, Амурской, Магаданской, Иркутской областями, Красноярским и Забайкальским краями, Республикой Бурятия после начала пожароопасного периода. Государственные контракты на авиационный мониторинг и доставку людей к местам пожаров Республикой Бурятия и Забайкальским краем были заключены после начала пожароопасного сезона и фактической горимости.

Несвоевременное принятие уполномоченными органами субъектов Российской Федерации решений о начале авиатрулирования, а также ненадлежащее принятие мер по укомплектованию штатов работниками лесопожарных формирований оказало негативное воздействие на своевременность обнаружения лесных пожаров и способствовало ухудшению пожарной обстановки в лесах.

8.1.4. Удельный вес крупных пожаров в общем количестве возникших пожаров по состоянию на 1 января 2016 года составил 89,9 %, на 1 января 2017 года – 90,7 %, на 1 июля 2017 года – 81,7 %.

В 2015 году сгорело и повреждено лесных насаждений в объеме 37 542 335 м³ на сумму 54 967 724,8 тыс. рублей, в 2016 году 28 941 664 м³ на сумму 21 564 327,6 тыс. рублей, в первом полугодии 2017 года потери древесины на корню составили 8 604 418,0 м³ на сумму 5 114 128,1 тыс. рублей.

Общий ущерб, нанесенный лесными пожарами, в 2015 году составил 56 386 054,6 тыс. рублей, в 2016 году – 23 691 672,5 тыс. рублей, в первом полугодии 2017 года – 6 602 858,8 тыс. рублей.

8.2. Действующий механизм финансирования расходов на охрану лесов от пожаров, включая тушение лесных пожаров, в полной мере нормативно не урегулирован.

8.2.1. Фактические расходы на осуществление мероприятий в области охраны лесов от пожаров за счет всех источников финансирования в 2015 году составили 13 926 552,8 тыс. рублей, в 2016 году – 14 716 007,3 тыс. рублей, на 2017 год предусмотрено 13 305 966,0 тыс. рублей.

В 2015 – 2017 годах наблюдалась тенденция к увеличению расходов арендаторов и иных источников, которые в основном составляли средства от приносящей доход деятельности подведомственных учреждений уполномоченных органов субъектов Российской Федерации. Вместе с тем

объем субвенции из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий в области охраны лесов от пожаров был снижен. Так, в 2016 году по сравнению с 2015 годом расходы на создание лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, снижены в 2,2 раза, в 2017 году – в 1,4 раза; расходы на реконструкцию лесных дорог – в 1,7 раза и в 1,6 раза; расходы на эксплуатацию лесных дорог – в 1,2 раза и на 2,8 %; расходы на проведение профилактического выжигания хвороста – в 1,4 раза и в 1,3 раза; расходы на мониторинг пожарной опасности в лесах на – на 8,8 % соответственно.

Финансовое обеспечение тушения лесных пожаров на основании государственных заданий, доведенных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации подведомственным учреждениям, не в полной мере урегулировано. Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ дано определение пожара как неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства, что свидетельствует о невозможности определения объема выполнения государственной работы по тушению лесных пожаров.

В условиях высокой и чрезвычайной горимости лесов уполномоченные органы субъектов Российской Федерации (в том числе Иркутской области, Забайкальского и Красноярского краев, Республики Бурятия) увеличивали размер финансового обеспечения государственных заданий подведомственным учреждениям, осуществляющим тушение лесных пожаров, на сумму фактических затрат по тушению лесных пожаров в отсутствие установленных лимитов бюджетных обязательств. Учитывая изложенное, представляется целесообразным рассмотреть возможность осуществления финансового обеспечения выполнения государственной работы по тушению лесных пожаров за счет субсидии на иные цели.

8.2.2. Реализация мероприятий в области охраны лесов от пожаров осуществлялась подведомственными бюджетными и автономными учреждениями уполномоченных органов субъектов Российской Федерации в основном на основании доведенных государственных заданий, формируемых в соответствии: с показателями Лесных планов субъектов Российской Федерации, в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными уставами учреждений, Базовыми перечнями, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, и ведомственными перечнями, утвержденными уполномоченными органами субъектов Российской Федерации.

По информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации формирование и выполнение государственных заданий осуществлялось с нарушением законодательства Российской Федерации:

без соблюдения порядков формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными

учреждениями, установленными субъектами Российской Федерации, в части своевременности утверждения и доведения уполномоченными органами субъектов Российской Федерации государственных заданий до подведомственных учреждений (лесхозов);

без учета требований статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ⁶⁷, для подведомственных учреждений вместо единого государственного задания на выполнение работ за счет всех источников финансового обеспечения формировались два государственных задания на выполнение работ, в том числе за счет субсидий на выполнение государственного задания и за счет внебюджетных источников;

в конце финансового года допускалось уменьшение объема субсидии на выполнение государственного задания без изменения государственного задания, что противоречит пункту 3 статьи 9.2. Закона № 7-ФЗ.

8.2.3. Реализация отдельных мероприятий в области охраны лесов от пожаров осуществлялась на основании государственных контрактов и договоров, заключенных уполномоченными органами субъектов Российской Федерации и их подведомственными учреждениями (Забайкальский край, Иркутская область, Республика Бурятия).

Контракты заключались без соблюдения условий, установленных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ и Лесным кодексом Российской Федерации. Так, заключение контрактов в отсутствие лимитов бюджетных обязательств привело к образованию кредиторской задолженности, которая в целом по Российской Федерации составила на 1 января 2016 года в сумме 665 319,3 тыс. рублей (в том числе в Республике Бурятия – 234 283,3 тыс. рублей, Иркутской области – 84 473,7 тыс. рублей, Забайкальском крае – 113 474,1 тыс. рублей), на 1 января 2017 года в сумме 387 712,7 тыс. рублей (в том числе в Республике Бурятия – 181 141,4 тыс. рублей, Иркутской области – 93 713,4 тыс. рублей, Забайкальском крае – 108 215,5 тыс. рублей).

При этом погашение кредиторской задолженности осуществлялось в основном в судебном порядке, что приводило к дополнительным расходам уполномоченных органов субъектов Российской Федерации и их подведомственных учреждений по уплате государственной пошлины. Так, Министерством лесного комплекса Иркутской области и его подведомственными учреждениями в 2015 – 2016 годах оплачена государственная пошлина в сумме 394,0 тыс. рублей.

8.2.4. Субъекты Российской Федерации не обеспечены техникой и оборудованием, необходимыми для осуществления охраны лесов от пожаров, включая тушение лесных пожаров. Оборудование и противопожарный инвентарь имеют значительный физический износ. Так, количество лесопожарной техники с износом свыше 100 % составляет в Красноярском крае

⁶⁷ Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее - Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ).

55 % от всего парка, имеющегося на балансе учреждений, в Забайкальском крае – 46 %, в Республике Алтай – 40,9 %, Иркутской и Свердловской областях – 35 %.

Основными причинами неуккомплектованности пожарно-химических станций лесопожарной техникой, оборудованием и противопожарным инвентарем являются несвоевременная актуализация нормативно-правовой базы по вопросам оснащения лесопожарных формирований лесопожарной техникой, оборудованием, средствами связи и несоответствие установленного перечня современным технологиям, а также отсутствие финансирования, необходимого для приобретения средств пожаротушения.

8.2.5. Определенная Соглашением между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе от 8 июля 2013 г. № 8197-RU цель реализации проекта «Реформирование лесоуправления и меры по борьбе с лесными пожарами в России» по совершенствованию системы лесоуправления и осуществлению мер по борьбе с лесными пожарами на примере пилотных регионов (Республика Коми, Хабаровский и Красноярский края, Московская и Воронежская области) не достигнута.

Товары и оборудование, общая стоимость которых составила 826 467,3 тыс. рублей, в том числе в Республике Коми – 63 557,2 тыс. рублей, Хабаровском крае – 192 685,3 тыс. рублей, Красноярском крае – 341 336,6 тыс. рублей, Московской области – 92 665,0 тыс. рублей, Воронежской области – 136 223,2 тыс. рублей, поступившие в рамках реализации указанного проекта, до настоящего времени преимущественно находятся на складах и не используются.

Основные причины не эффективного использования полученной в рамках указанного соглашения техники и оборудования заключались в их предоставлении при отсутствии потребности, несоответствие технических характеристик условиям регионов, в отсутствии финансирования, необходимого для эксплуатации, содержания и ремонта указанной техники и оборудования.

8.3. Ненадлежащее выполнение противопожарных мероприятий подведомственными учреждениями уполномоченных органов субъектов Российской Федерации и арендаторами создает угрозу возникновения и чрезмерного распространения лесных пожаров.

8.3.1. Согласно данным государственного лесного реестра в 2016 году не выполнены мероприятия по проведению профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки – 72 % планового показателя (в том числе Забайкальским краем, Иркутской областью, Республикой Бурятия), а также прочистка и обновление минерализованных полос – 98 %.

Данные государственной инвентаризации лесов свидетельствуют о том, что выполнение мероприятий по охране лесов от пожаров в 2015 – 2017 годах осуществлялось не в полном объеме и не надлежащего качества. Так, в 2015

году количество участков, на которых неудовлетворительно выполнены мероприятия по охране лесов от пожаров составило 15,1 % от общего числа участков, обследованных на территории 37 субъектов Российской Федерации, в 2016 году – 15 % на территории 34 субъектов Российской Федерации, в 2017 году – 13,6 % на территории 16 субъектов Российской Федерации.

8.3.2. В исследуемый период наблюдается увеличение численности сотрудников, осуществляющих федеральный государственный лесной контроль и федеральный государственный пожарный надзор, штатной - на 6,5 %, фактической - на 5,1 %. Так, штат должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной контроль увеличен в 2017 году по сравнению с 2016 годом в 1,6 раза, составив 247 единиц.

Вместе с тем указанные полномочия осуществлялись при не полной укомплектованности штатов, составив в 2015 году – 93,5 % от штатной численности, в 2016 году 92,1 %, в первом полугодии 2017 года – 92,3 %. Так, по данным контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации укомплектованность штатной численности должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль (надзор) и государственный пожарный надзор, составила в 2015 – 2017 годах от 85,5 % до 100,0 %.

В 2016 году по сравнению с 2015 годом показатели федерального пожарного надзора характеризовались снижением: по количеству выданных предписаний на 17,5 %, по количеству привлеченных к административной ответственности на 7,6 %, по количеству наложенных штрафов на 6,6 %, по количеству и сумме взысканных штрафов 6,2 % и 4,7 %.

9. ПРЕДЛОЖЕНИЯ

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

9.2. Направить информационное письмо в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.


9.3. Направить отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия:

в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

в контрольно-счетные органы Красноярского, Забайкальского и Хабаровского краев, Амурской, Иркутской, Магаданской, Свердловской и Томской областей и Республики Бурятия.

Приложение: Табличные формы на 4 л. в 1 экз.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

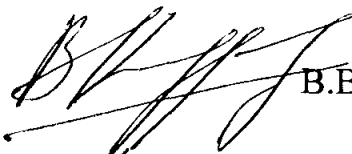

Б.-Ж.Жамбалнимбуев

Председатель Счетной палаты
Красноярского края



Т.А.Давыденко

Председатель Контрольно-счетной
палаты Хабаровского края



В.В.Кондрашов

Председатель Контрольно-счетной
палаты Иркутской области



И.П.Морохоева

Председатель Контрольно-счетной
палаты Томской области



А.Д.Пронькин

Председатель Контрольно-счетной
палаты Магаданской области



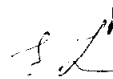
В.И.Соколов

Председатель Контрольно-счетной
палаты Амурской области




О.М.Бродская

Председатель Счетной палаты
Свердловской области



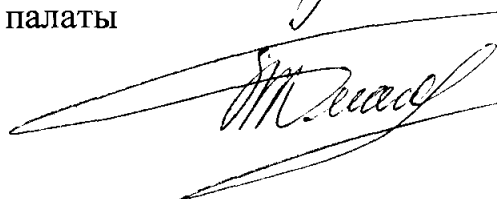
Е.В.Новоторженцева

Председатель Контрольно-счетной
палаты Забайкальского края



С.А.Доробалук

Председатель Счетной палаты
Республики Бурятия



Е.В.Пегасов

Таблица № 1

Сведения о выполнении целевых показателей (индикаторов) эффективности реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы Подпрограмма I «Охрана и защита лесов»

№ п/п	Субъект Российской Федерации	2015 год				2016 год			
		Доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров	Отношение площади земель лесного фонда, пройденных лесными пожарами в отчетном году, к средней площади земель лесного фонда, которые были пройдены пожарами в течение последних 5 лет	Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток со дня обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров	Доля крупных пожаров в общем количестве лесных пожаров	Доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров	Отношение площади земель лесного фонда, пройденных лесными пожарами в отчетном году, к средней площади земель лесного фонда, которые были пройдены пожарами в течение последних 5 лет	Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток со дня обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров	Доля крупных пожаров в общем количестве лесных пожаров
1.	Российская Федерация	96,1	135,5	91,3	26,3	113,0	143,7	93,7	37,0
2.	Республика Адыгея	0,0	416,0	104,7	0,0	62,1	19,8	104,7	0,0
3.	Республика Алтай	173,4	85,4	56,2	0,0	385,0	1,2	185,2	0,0
4.	Республика Башкортостан	81,7	5,8	161,1	0,0	199,2	121,8	138,5	357,1
5.	Республика Бурятия	90,1	364,9	84,8	55,0	97,2	61,8	72,1	67,3
6.	Республика Дагестан	0,0	17,5	0,0	0,0	0,0	23,1	60,2	0,0
7.	Республика Ингушетия	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8.	Кабардино-Балкарская Республика	18,1	500,0	126,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9.	Республика Калмыкия	0,0	139,6	126,6	0,0	0,0	46,6	125,3	0,0
10.	Карачаево-Черкесская Республика	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11.	Республика Карелия	81,4	1,4	192,2	0,0	101,6	7,0	185,2	0,0
12.	Республика Коми	24,9	3,1	181,6	412,5	34,1	37,2	154,5	445,5
13.	Республика Марий Эл	183,1	0,4	164,2	0,0	94,4	112,9	150,4	0,0
14.	Республика Мордовия	34,2	1,4	105,9	0,0	28,9	0,4	105,0	0,0
15.	Республика Саха (Якутия)	191,5	1058,9	158,3	140,4	101,2	632,5	196,9	465,4
16.	Республика Северная Осетия - Алания	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
17.	Республика Татарстан	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
18.	Республика Тыва	108,4	298,6	44,6	70,5	103,8	5,0	82,2	175,2
19.	Удмуртская Республика	76,5	4,7	107,9	0,0	65,0	94,4	105,1	0,0
20.	Республика Хакасия	110,3	1863,1	87,0	57,3	200,0	10,2	104,9	232,4
21.	Чеченская Республика	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
22.	Чувашская Республика - Чувашия	0,0	0,0	0,0	0,0	83,2	140,0	134,2	0,0
23.	Алтайский край	100,3	7,5	100,0	0,0	114,5	23,0	102,1	0,0
24.	Забайкальский край	51,3	318,4	51,9	32,0	60,9	61,6	82,6	47,4
25.	Камчатский край	58,0	75,1	147,8	99,6	43,7	159,8	118,3	135,9
26.	Краснодарский край	0,0	442,1	127,2	305,6	70,2	31,2	137,9	0,0

№ п/п	Субъект Российской Федерации	2015 год				2016 год			
		Доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров	Отношение площади земель лесного фонда, пройденных лесными пожарами в отчетном году, к средней площади земель лесного фонда, которые были пройдены пожарами в течение последних 5 лет	Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток со дня обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров	Доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров	Доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров	Отношение площади земель лесного фонда, пройденных лесными пожарами в отчетном году, к средней площади земель лесного фонда, которые были пройдены пожарами в течение последних 5 лет	Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток со дня обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров	Доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров
27.	Красноярский край	64,4	17,6	82,9	105,7	98,4	139,8	73,9	61,0
28.	Пермский край	134,7	17,0	134,7	116,7	103,2	53,8	108,1	256,3
29.	Приморский край	67,5	44,3	97,8	176,6	103,2	19,7	108,4	190,4
30.	Ставропольский край	230,6	418,8	106,4	18,8	0,0	3,9	106,4	0,0
31.	Хабаровский край	33,0	9,0	79,6	725,0	17,0	88,6	107,4	208,6
32.	Амурская область	119,6	151,8	100,1	122,7	85,6	630,3	81,4	49,3
33.	Архангельская область	118,4	2,7	150,6	72,2	84,1	2,8	151,5	0,0
34.	Астраханская область	0,0	34,7	132,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
35.	Белгородская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
36.	Брянская область	120,5	178,6	107,8	250,0	148,8	0,6	107,8	0,0
37.	Владимирская область	126,7	0,5	132,1	0,0	64,5	22,3	130,7	0,0
38.	Волгоградская область	657,6	35,8	94,3	109,1	47,1	33,3	116,8	15,8
39.	Вологодская область	69,9	7,6	159,8	0,0	72,7	25,7	168,6	0,0
40.	Воронежская область	64,0	0,4	107,5	0,0	72,9	13,0	106,6	0,0
41.	Ивановская область	152,4	0,2	132,3	0,0	94,8	5,0	130,9	0,0
42.	Иркутская область	63,4	143,9	123,7	23,0	59,8	189,6	138,1	19,0
43.	Калининградская область	104,9	126,3	116,3	0,0	204,2	53,3	115,2	0,0
44.	Калужская область	101,7	1,4	107,0	0,0	0,0	34,8	106,0	0,0
45.	Кемеровская область	75,8	11,1	107,8	0,0	84,9	3,0	107,8	0,0
46.	Кировская область	134,4	5,8	167,3	0,0	86,6	20,7	153,6	225,0
47.	Костромская область	154,6	3,6	139,7	0,0	382,4	26,0	138,1	0,0
48.	Курганская область	144,2	47,9	117,5	63,6	184,1	10,9	117,9	425,0
49.	Курская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
50.	Ленинградская область	0,0	38,1	114,9	0,0	0,0	31,2	113,9	0,0
51.	Липецкая область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
52.	Магаданская область	86,8	7,5	150,6	226,4	80,9	2268,8	104,6	70,4
53.	Московская область	212,4	1,1	109,3	0,0	383,6	44,0	108,3	0,0
54.	Мурманская область	172,8	16,5	111,8	0,0	416,9	36,9	108,3	0,0
55.	Нижегородская область	75,8	0,3	129,5	0,0	94,5	32,2	131,6	0,0
56.	Новгородская область	150,5	152,3	173,4	0,0	303,1	59,8	188,3	0,0
57.	Новосибирская область	158,2	32,5	107,4	0,0	272,5	40,1	106,5	0,0
58.	Омская область	221,7	3,1	104,9	290,9	325,8	3,4	104,1	193,8
59.	Оренбургская область	148,6	21,0	104,0	0,0	108,5	36,7	105,3	0,0

№ п/п	Субъект Российской Федерации	2015 год				2016 год			
		Доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров	Отношение площади земель лесного фонда, пройденных лесными пожарами в отчетном году, к средней площади земель лесного фонда, которые были пройдены пожарами в течение последних 5 лет	Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток со дня обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров	Доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров	Доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров	Отношение площади земель лесного фонда, пройденных лесными пожарами в отчетном году, к средней площади земель лесного фонда, которые были пройдены пожарами в течение последних 5 лет	Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток со дня обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров	Доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров
60.	Орловская область	83,6	77,3	106,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
61.	Пензенская область	104,8	26,0	105,3	0,0	111,6	12,0	105,3	0,0
62.	Псковская область	81,5	152,1	100,5	0,0	96,6	36,2	115,7	0,0
63.	Ростовская область	68,0	22,6	112,4	49,0	0,0	0,2	123,6	0,0
64.	Рязанская область	120,1	0,1	143,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
65.	Самарская область	106,2	5,8	105,3	0,0	0,0	38,4	105,3	0,0
66.	Саратовская область	0,0	49,6	103,5	133,3	0,0	6,3	104,7	0,0
67.	Сахалинская область	79,0	2,7	124,4	0,0	88,2	24,5	109,2	0,0
68.	Свердловская область	142,5	1,7	159,8	910,0	103,3	38,7	126,4	676,9
69.	Смоленская область	170,2	6263,2	118,0	48,6	52,1	8,1	123,8	0,0
70.	Тамбовская область	102,5	0,9	105,3	0,0	85,8	1,7	105,3	0,0
71.	Тверская область	107,4	3,2	145,8	0,0	114,1	4,6	144,1	0,0
72.	Томская область	89,9	3,5	89,7	400,0	66,2	31,5	73,4	35,2
73.	Тульская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
74.	Тюменская область	68,3	3,8	119,0	0,0	70,1	9,0	112,7	0,0
75.	Ульяновская область	144,5	330,2	101,0	48,1	195,3	3,7	103,8	0,0
76.	Челябинская область	56,3	31,3	117,3	153,3	45,7	29,3	116,3	115,8
77.	Ярославская область	86,8	11,4	130,0	0,0	85,3	39,9	128,7	0,0
78.	Еврейская автономная область	2259,1	234,4	128,7	204,6	877,4	187,6	162,7	208,1
79.	Ненецкий автономный округ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
80.	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	32,5	2,9	142,5	620,0	50,5	15,0	125,5	1500,0
81.	Чукотский автономный округ	0,0	3,2	146,1	0,0	0,0	1121,8	97,4	73,7
82.	Ямало-Ненецкий автономный округ	13,6	1,7	70,1	0,0	480,0	129,3	34,2	27,2

Таблица № 4

Штатная численность должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль (надзор) и государственный пожарный надзор

человек

Наименование	2015 год			2016 год			2017 год		
	Итого ¹		Среднесписочная числ-ть	Итого ²		Среднесписочная числ-ть	Итого		Среднесписочная числ-ть
	Штат	Факт		Штат	Факт		Штат	факт	
Российская Федерация	20 166	18 861		20 717	19 089		21 477	19 830	
Амурская область	134	125	118	140	124	118	138	122	118
Хабаровский край	566	541	537	587	551	539	589	544	547
Иркутская область	462	428	402	443	406	400	443	402	390
Красноярский край	108	97	97	104	100	100	105	93	93
Магаданская область	60	45	60	60	50	59	60	50	59
Республика Бурятия	155	150	150	155	154	154	158	158	158
Свердловская область	332	317		332	314		332	315	
Томская область	251	236		250	241		249	237	
Забайкальский край	188	174		522	417		522	431	

Таблица № 5

Площадь наземной зоны мониторинга на 1 сотрудника

тыс. га

	Норматив патрулирования лесов (не более тыс. га на 1 сотрудника) ³	Площадь наземной зоны мониторинга					
		2015 год		2016 год		2017 год	
		всего ⁴	На 1 сотрудника	всего ⁵	На 1 сотрудника	всего	На 1 сотрудника
Амурская область	40,0	1 193,0	8,9	1 192,9	8,5	1 192,9	8,5
Хабаровский край	51,6	22,4	0,04	103,5	0,2	103,5	0,2
Иркутская область	110,0	1 100	0,4	1 100,0	2,5	1 100,0	2,5
Красноярский край	242,5	14 298,5	132,4	7 667,8	73,7		73,7
Магаданская область	743	682,9	11,4	682,9	11,4	682,9	11,4
Республика Бурятия	9,7	2 725,1	17,9	2 730,8	17,6	2 914,6	17,6
Свердловская область	100	2 091,6	6,3	2 086,2	10,7	2 089,7	10,7
Томская область	82	503,6	1,5	500,0	2,0	500,0	2,0
Забайкальский край	65,2	1 983,6	10,6	1 983,8	3,8		3,8

¹ Форма 20-ОИП

² Форма 8-ОИП

³ Приказ Минприроды России от 21 января 2014 г. № 21 «Об утверждении Нормативов патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)».

⁴ Форма 3.2. ГЛР, утвержденная приказом Рослесхоза от 15 февраля 2012 г. № 54

⁵ Форма 10-ГЛР, утвержденная приказом Минприроды России от 6 октября 2016 г. № 514.