



Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности организации работ и расходования средств на проведение лесоустройства, выделенных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных источников в 2015–2019 годах»



Краткие результаты контрольного мероприятия

Цели

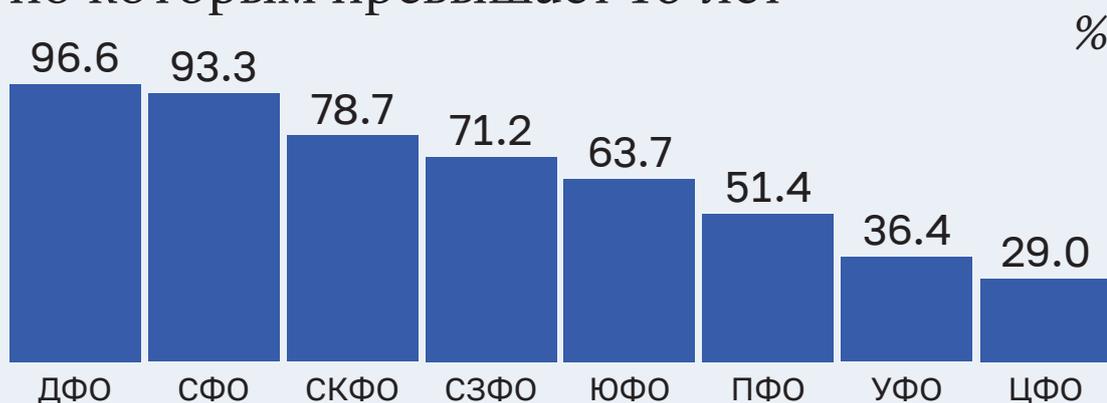
Оценить организацию работ по лесоустройству в России, проанализировать коррупционные риски при проведении этих работ, а также проверить использование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Итоги проверки

В ходе проверки было проанализировано проведение лесоустройства в Российской Федерации в 2015–2019 годах.

Система организации лесоустройства не позволяет обеспечить государство и общество актуальной и достоверной информацией о состоянии лесного ресурса страны. Сведения о лесах на площади 967,0 млн га не актуальны.

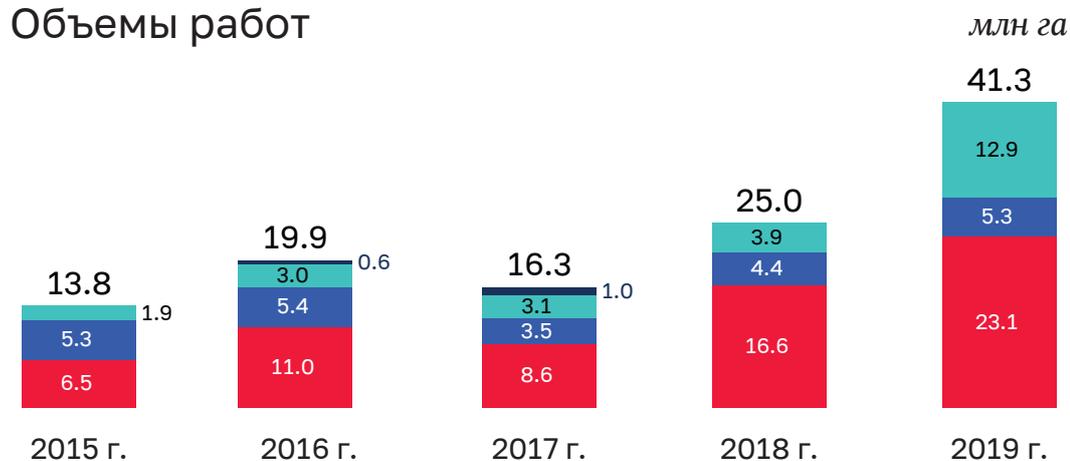
Актуальность лесоустройства: доля лесов, срок давности материалов лесоустройства по которым превышает 10 лет



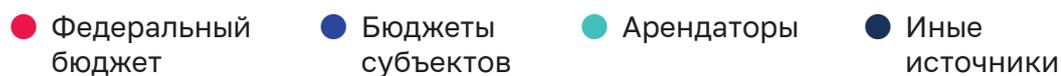
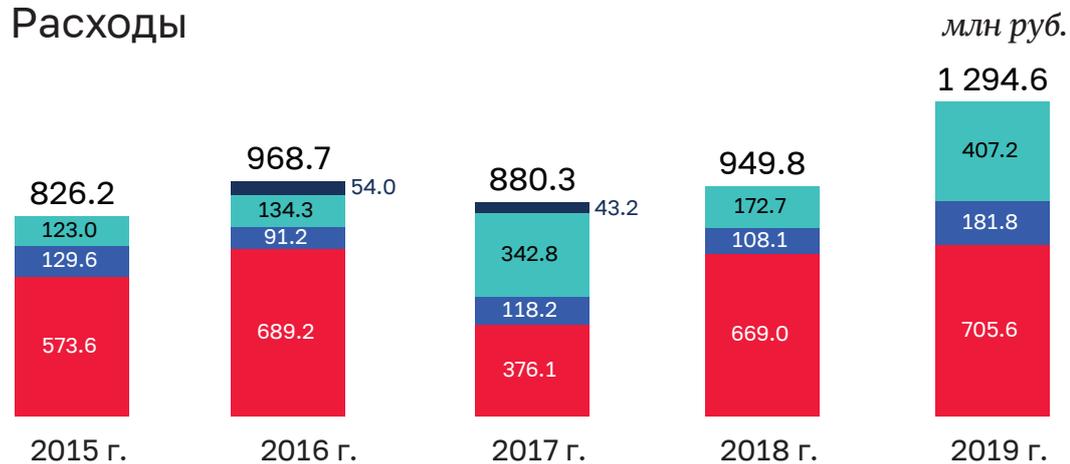
За пять лет финансовое обеспечение (6,3 млрд рублей) не позволило обеспечить в необходимых объемах проведение лесоустроительных работ. Только на площади 116,2 млн га (10,1% площади земель лесного фонда России) была проведена таксация лесов.

Объемы работ и финансовое обеспечение таксации лесов

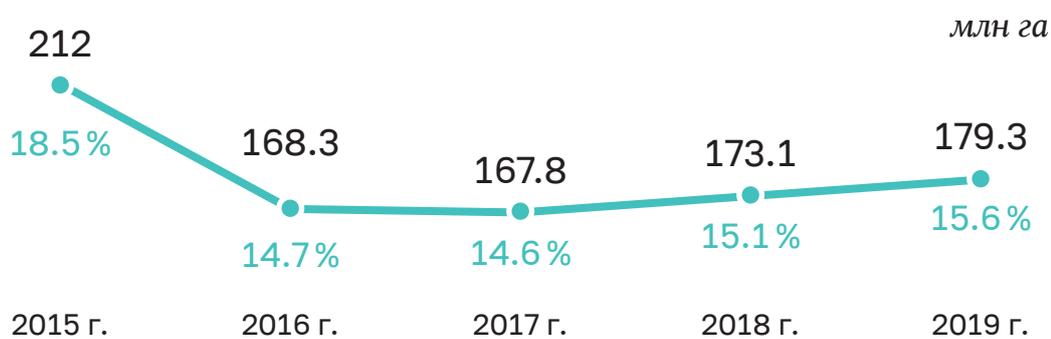
Объемы работ



Расходы



Доля актуальных сведений о лесах



Выявлены факты нарушений законодательства. Финансовые нарушения составили 930,4 млн рублей.

Стоимость работ по лесоустройству отличается от норматива Рослесхоза в разы – от 84,6 до 1257,3 млн рублей по одному объекту. Так, в ходе проверки в ХМАО – Югре стоимость работ на 1 га отличается более чем в 43 раза, а в Республике Бурятия – в 230 раз.

Субъектами Российской Федерации выделенные на проведение лесоустройства средства федерального бюджета перенаправляются на иные цели (за 5 лет – 137,8 млн рублей).

Выводы

Объем выявленных в ходе мероприятия нарушений составил 934,2 млн рублей, в том числе: по доходам – 3,8 млн рублей, по расходам – 930,4 млн рублей.

Выявлено существенное неосвоение лесов.

Нарушался порядок распределения субвенции за счет средств федерального бюджета.

Отсутствовала единая система методологии ценообразования работ.

Кроме того, обнаружены недостатки в учете данных о лесах, разграничении полномочий, планировании лесоустройства, нормативно-правовом регулировании.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

- Обеспечить автоматизированный сбор материалов лесоустройства, данных об объемах и финансировании лесоустроительных работ;
- перейти к единому перспективному планированию лесоустроительных работ с учетом определения зон интенсивного использования лесов;
- разработать требования к предоставлению лесного участка в аренду для заготовки древесины и ввести на этих участках финансирование лесоустроительных работ за счет средств арендаторов;
- привести Лесоустроительную инструкцию 2018 года в соответствие с положениями Лесного кодекса в части критериев отнесения лесов к категориям защитности;
- разработать критерии и порядок определения зон интенсивного использования лесов в Российской Федерации.

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности организации работ и расходования средств на проведение лесоустройства, выделенных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных источников в 2015–2019 годах»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 15 мая 2020 года

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.9.0.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, поручение Президента Российской Федерации от 24 января 2020 г. № Пр-104.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность объектов контрольного мероприятия по организации проведения и контроля работ по лесоустройству, а также по формированию, управлению и расходованию средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных источников на проведение лесоустройства.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва).
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Рослесинфорг» (г. Москва).
- Департамент недропользования и природных ресурсов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (г. Ханты-Мансийск, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра).
- Комитет Ивановской области по лесному хозяйству (г. Иваново, Ивановская область).
- Министерство природных ресурсов и экологии Республики Карелия (г. Петрозаводск, Республика Карелия).
- Республиканское агентство лесного хозяйства (г. Улан-Удэ, Республика Бурятия).
- Министерство лесного комплекса Иркутской области (г. Иркутск, Иркутская область) (камерально).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С февраля по апрель 2020 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценка системы организации работ по лесоустройству в Российской Федерации.

5.2. Цель 2. Проверка обоснованности планирования, эффективности и целевого использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных источников, направленных на проведение лесоустройства в Российской Федерации в 2015–2019 годах.

5.3. Цель 3. Анализ коррупционных рисков при проведении лесоустройства.

6. Проверяемый период деятельности

2015–2019 годы.

7. Краткая характеристика

Лесоустройство представляет собой комплекс работ по описанию, учету и изучению лесов, их количественных и качественных характеристик, в том числе по определению возраста лесных насаждений, а также по назначению мероприятий, направленных на охрану, защиту и воспроизводство лесов на перспективный период для эффективного управления лесами.

На основании материалов лесоустройства леса распределяются на эксплуатационные, защитные и резервные, определяется объем древесины, пригодной для заготовки (расчетная лесосека), арендная плата, разрабатываются лесные планы субъектов Российской Федерации и лесохозяйственные регламенты лесничеств.

В соответствии с частью 1 статьи 67 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) лесоустройство проводится на землях лесного фонда, а также на землях обороны и безопасности, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса¹.

1. По данным государственного лесного реестра (далее – ГЛР), по состоянию на 1 января 2020 года на территории России 96,5% (1 146,3 млн га) лесов расположено на землях лесного фонда; 2,4% (28,3 млн га) – на землях особо охраняемых природных территорий; 0,4% (4,9 млн га) – на землях обороны и безопасности; 0,1% (1,4 млн га) – на землях населенных пунктов, на которых расположены леса, и 0,6% (6,8 млн га) – на землях иных категорий.

Анализ данных о давности проведения лесоустройства на территории Российской Федерации показал, что на 84,4 % площади земель лесного фонда, на 91,1 % площади земель обороны и безопасности², на которых расположены леса, на 68,7 % площади земель особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса, лесоустройство проводилось более 10 лет назад, что свидетельствует об отсутствии достоверной информации на указанных территориях лесного фонда.

Особенно данная проблема актуальна для субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, где давность лесоустройства на землях лесного фонда свыше 10 лет составляет 93,3 % и 96,6 %, соответственно.

8. Результаты мероприятия

8.1. Оценка системы организации работ по лесоустройству в Российской Федерации

8.1.1. В проверяемом периоде проведение лесоустройства регламентировалось Лесным кодексом и Лесоустроительной инструкцией³.

Лесоустройство согласно статье 68 Лесного кодекса включает в себя:

- 1) проектирование лесничеств;
- 2) проектирование эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов;
- 3) закрепление на местности местоположения границ лесничеств, участковых лесничеств, лесных участков и земель, на которых расположены эксплуатационные леса, защитные леса, резервные леса, особо защитные участки лесов;
- 4) таксацию лесов;
- 5) проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

За пятилетний период в Лесной кодекс внесены изменения пятью федеральными законами⁴ в части регулирования вопросов лесоустройства, в том числе введены нормы⁵, обязывающие прилагать к решениям об отнесении лесов к различным

-
2. Письмо Минобороны России от 10 апреля 2020 г. № 141/11045.
 3. Утверждена приказом Рослесхоза от 12 декабря 2011 г. № 516 (далее – Лесоустроительная инструкция 2011 года), приказом Минприроды России от 29 марта 2018 г. № 122 (далее – Лесоустроительная инструкция 2018 года).
 4. Федеральные законы от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ, от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ, от 29 июня 2015 г. № 206-ФЗ, 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ, от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ, согласно которым наиболее существенные изменения связаны с исключением из содержания лесоустройства мероприятия по проектированию лесных участков (с октября 2015 года), исключению лесопарков из числа основных территориальных единиц управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, которые до 1 июля 2020 года должны быть преобразованы в лесничества, включением в состав работ по проектированию лесничеств работ по установлению их границ, введением новой главы 17, которой определен порядок отнесения лесов к защитным, эксплуатационным и резервным лесам.
 5. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» (вступил в силу с 1 июля 2019 года) (далее – Федеральный закон № 538-ФЗ).

категориям, о выделении особо защитных участков лесов текстовое и графическое описание их границ в системе координат, установленной для ведения Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН)⁶. При этом сведения о границах защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов не подлежат внесению в ЕГРН.

Полномочия по выполнению мероприятий по лесоустройству относятся к компетенции разных уровней органов государственной власти, подробная информация о составе которых, а также об источниках их финансового обеспечения представлена в таблице:

Мероприятия по лесоустройству	НПА	Исполнитель	Источник финансирования согласно Бюджетному кодексу	Источник финансирования (фактический)
1) проектирование лесничеств (в том числе установление границ лесничеств)	пункт 26 статьи 81 и пункты 1 и 2 части 1 статьи 68 Лесного кодекса	Минприроды России, Рослесхоз	средства федерального бюджета	средства федерального бюджета
2) проектирование эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов, установление правил проведения лесоустройства, утверждение требований к составу и содержанию проектной документации лесного участка, порядка ее подготовки			средства федерального бюджета	бюджетные средства (субвенции из федерального бюджета и средства бюджетов субъектов Российской Федерации); средства от приносящей доход деятельности ФГБУ «Рослесинфорг»; внебюджетные средства (средства арендаторов)
3) закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков; 4) таксация лесов; 5) проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов	пункт 7 части 1 статьи 83 и пункты 3, 4 и 5 части 1 статьи 68 Лесного кодекса	органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных полномочий в области лесных отношений / арендаторы лесных участков	субвенции из федерального бюджета	бюджетные средства (субвенции из федерального бюджета и средства бюджетов субъектов Российской Федерации); внебюджетные средства (средства арендаторов и средства учреждений от приносящей доход деятельности)

6. В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Анализ финансирования мероприятий по лесоустройству показал, что фактически финансирование осуществляется из источников, отличных от установленных бюджетным законодательством, что обусловлено недостаточностью средств федерального бюджета.

Для актуализации сведений о лесах в полном объеме (967 млн га) в действующих условиях организации проведения лесоустроительных работ потребуется от 14,5 млрд рублей при выполнении работ дешифровочным способом (15 рублей за га в среднем) до 83,2 млрд рублей при выполнении работ глазомерным способом (86 рублей в среднем).

8.1.2. Направления совершенствования государственного управления лесами в части организации проведения лесоустройства, отраженные в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года⁷, не реализованы.

Так, не решены вопросы организации проведения лесоустройства, обеспечивающего давность материалов, не превышающую 10 лет. Запланированные в государственной программе Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»⁸ результаты по созданию геоинформационного сервиса в интересах решения задач лесоустройства, а также системы ГЛР, формирующего единое информационное пространство в сфере лесных отношений на основе совокупности баз и банков данных, технологий их ведения и использования, информационно-телекоммуникационных систем и сетей, не достигнуты.

Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года⁹ также обозначена необходимость решения проблемы низкой степени изученности лесных ресурсов, негативным следствием которой является существенное неосвоение лесов и низкий уровень развития лесопереработки.

Использование неактуальных данных о состоянии лесов, в том числе в районах интенсивного использования лесов, свидетельствует о формальном подходе при разработке стратегических документов в области лесного хозяйства, формировании целей и направлений развития лесного хозяйства.

Объемы финансового обеспечения, направляемые на проведение лесоустройства, в Госпрограмме Российской Федерации не отражены. При этом в ней предусмотрен целевой показатель «Доля площади лесов, на которых проведена таксация лесов и в отношении которых осуществлено проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству в течение последних 10 лет, в площади лесов с интенсивным использованием лесов и ведением лесного хозяйства» (далее – показатель, характеризующий долю лесов с актуальным лесоустройством в площади лесов с интенсивным использованием лесов).

-
7. Утверждена приказом Минпромторга России № 248, Минсельхоза России № 482 от 31 октября 2008 года.
 8. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318 (далее – Госпрограмма Российской Федерации).
 9. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2018 г. № 1989-р.

В нормативных правовых актах отсутствуют критерии отнесения лесов к зонам интенсивного использования лесов, а также понятие «площадь лесов с интенсивным использованием лесов и ведением лесного хозяйства», что ведет к произвольному отнесению площадей лесного фонда к указанным зонам как федеральными, так и региональными органами государственной власти в области лесных отношений.

В ходе проверки установлено, что значения целевых показателей Госпрограммы Российской Федерации в части лесостроительства не увязаны с объемами финансирования лесостроительных работ. В то же время согласно пункту 7 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации¹⁰ при формировании целевых показателей (индикаторов) учитываются объемы соответствующих источников финансирования.

Объемы финансового обеспечения, направляемые на проведение лесостроительства, в Госпрограмме Российской Федерации не отражены. Результаты контрольного мероприятия также свидетельствуют о фактах отсутствия сведений об объемах финансового обеспечения лесостроительных работ и в региональных госпрограммах, например в Госпрограмме Ивановской области, в Госпрограмме Республики Карелия сведения об объеме финансирования мероприятий по лесостроительству отражены с 2019 года совместно с плановыми расходами на ведение ГЛР, организацию интенсивного использования лесного хозяйства и отдельно не выделяются.

Вместе с тем установлено, что по ряду субъектов Российской Федерации региональные государственные программы не содержат показателей по лесостроительству и не корреспондируются с Госпрограммой Российской Федерации в части целевых показателей, а также с положениями Лесного кодекса¹¹.

Кроме того, при отсутствии установленных значений целевого показателя, характеризующего долю лесов с актуальным лесостроительством в площади лесов с интенсивным использованием лесов на 2018 год, по 19 субъектам Российской Федерации¹² при защите бюджетных проектировок Рослесхозом согласовывались субвенции на исполнение ими переданных полномочий в части лесостроительства

-
10. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее – Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации).
 11. В Госпрограмме Ивановской области отсутствует показатель «Доля площади лесов, на которых проведена таксация лесов и в отношении которых осуществлено проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству в течение последних 10 лет, в площади лесов с интенсивным использованием лесов и ведением лесного хозяйства» со значениями, предусмотренными приложением № 2 к Госпрограмме Российской Федерации.
В Госпрограмме Республики Бурятия для оценки выполнения государственной работы № 10 «Проведение мероприятий по лесостроительству» предусмотрен показатель № 1 «Проектирование лесных участков», что не соответствует статье 68 Лесного кодекса, согласно которой работы по проектированию лесных участков не входят в перечень мероприятий по лесостроительству с 1 октября 2015 года.
 12. Так, по Тюменской области при защите бюджетных проектировок Рослесхозом согласованы субвенции в объеме 31,0 млн рублей на проведение работ на площади 0,7 млн га, по Забайкальскому краю – 31,9 млн рублей на проведение работ на площади 0,3 млн га, по Новгородской области – 21,0 млн рублей на проведение работ на площади 0,5 млн га, по ХМАО – Югре – 33,9 млн рублей на проведение работ на площади 1,4 млн га.

в сумме 224,5 млн рублей. При этом Рослесхозом¹³ в проверяемом периоде не было обеспечено внесение соответствующих изменений в Госпрограмму Российской Федерации в части установления по данным регионам значения указанного целевого показателя.

8.1.3. Свод данных о плановых и фактических объемах лесоустроительных работ и расходов за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников осуществляется Рослесхозом в ведомственной отчетности Рослесхоза по форме 1-субвенции¹⁴.

Анализ представленных Рослесхозом сведений об объемах лесоустроительных работ и объемах их финансового обеспечения в период 2015–2019 годов, а также порядка организации сбора указанных сведений показал, что отчетность на федеральном уровне не содержит достоверных и актуальных данных об объемах и финансировании лесоустроительных работ.

Одной из причин является отсутствие порядка (единой методологии) формирования отчетности субъектами Российской Федерации, в результате чего форма 1-субвенции содержит несопоставимые между субъектами Российской Федерации сведения об объеме лесоустроительных работ и их финансовом обеспечении. Кроме того, форма не обязательна для заполнения арендаторами лесных участков в части сведений об объемах финансирования работ.

По ряду субъектов Российской Федерации в форму 1-субвенции в части лесоустройства включались сведения о работах, не относящиеся согласно статье 68 Лесного кодекса к лесоустроительным работам, например, по разработке лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесного плана региона, кадастровые работы (Ивановская область¹⁵), работы по проектированию лесных участков¹⁶ (Республика Бурятия¹⁷).

Плановые объемы работ и объемы финансового обеспечения лесоустройства в форме 1-субвенции не соответствуют согласованным Рослесхозом при защите бюджетных проектировок.

8.1.4. Расходы на выполнение полномочий по лесоустройству за счет всех источников в период 2015–2019 годов и их доля в общем объеме финансирования, по данным отчетности Рослесхоза, представлены на схеме:

-
13. Является ответственным исполнителем подпрограммы «Обеспечение использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» Госпрограммы Российской Федерации, главным распорядителем средств федерального бюджета по основному мероприятию 1.5 «Обеспечение исполнения переданных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» и осуществляет разработку и реализацию Госпрограммы Российской Федерации согласно пункту 5 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.
 14. Утверждена приказом Рослесхоза от 16 апреля 2012 г. № 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».
 15. Комитет Ивановской области по лесному хозяйству.
 16. Согласно Федеральному закону от 29 июня 2015 г. № 206-ФЗ работы по проектированию лесных участков исключены из мероприятий по лесоустройству с 1 октября 2015 года.
 17. Республиканское агентство лесного хозяйства (Республика Бурятия).

Расходы на выполнение полномочий по лесоустройству за счет всех источников в период 2015–2019 годов и их доля в общем объеме финансирования*

Полномочия РФ

Проектирование лесничеств
2015–2019 гг.
финансовое обеспечение – в рамках расходов на содержание Рослесхоза

Проектирование эксплуатационных, защитных, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов
2015–2019 гг.
финансовое обеспечение – в рамках расходов на содержание Рослесхоза



Лесоустройство

2015–2019 гг.

6 299.6 млн руб., в том числе:

- **Федеральный бюджет (ФБ): 3 315.6 млн руб. (52.6 %)**
- **Бюджеты субъектов (БС) РФ: 634.7 млн руб. (10.1 %)**
- **Арендаторы: 1 189.3 млн руб. (18.9 %)**
- **Иные источники (средства от приносящей доход деятельности учреждений): 1 160.0 млн руб. (18.4 %)**

0,4%

78,1%

21,5%

Полномочия, переданные субъектам РФ

Закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков
2015–2019 гг.

25.8 млн руб.,

в том числе:

- **ФБ: 14.2 млн руб. (55,0%)**
- **БСРФ: 2.4 млн руб. (9,3%)**
- **Арендаторы: 9.3 млн руб. (35,7%)**
- **Иные источники: 0 млн руб.**



Таксация лесов

2015–2019 гг.

4 919.6 млн руб.,

в том числе:

- **ФБ: 3 013.5 млн руб. (61.3%)**
- **БСРФ: 628.9 млн руб. (12.8%)**
- **Арендаторы: 1 180 млн руб. (24%)**
- **Иные источники: 97.2 млн руб. (2.0%)**



Проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов
2019 г.

1 354.1 млн руб.,

в том числе:

- **ФБ: 287.9 млн руб. (21.3%)**
- **БСРФ: 3.4 млн руб. (0.3%)**
- **Арендаторы: 0 млн руб.**
- **Иные источники: 1 062.8 млн руб. (78.4%)**



* по данным отчетности Рослесхоза

Следует отметить, что несмотря на то, что лесоустройство относится к переданным полномочиям, подлежащим финансированию за счет субвенции из федерального бюджета, субъектами Российской Федерации в проверяемый период профинансированы мероприятия по лесоустройству в объеме 634,7 млн рублей, или 10 % общего объема финансирования за счет всех источников.

Основной объем расходов на лесоустройство за пятилетний период приходится на мероприятия по таксации лесов – 78,1% всех источников финансирования, в котором основную долю занимают средства федерального бюджета¹⁸.

С 2015 по 2019 год расходы на таксацию лесов увеличились за счет всех источников на 56,7%, или на 468,3 млн рублей, при этом максимальное увеличение произошло за счет средств арендаторов – в 3,3 раза, или на 284,2 млн рублей.

В ряде регионов средства бюджетов субъектов Российской Федерации и арендаторов составляют наибольшую долю в расходах на таксацию. Так, в 2018 году, по данным формы 1-субвенции, в 10 регионах средства федерального бюджета (субвенция) на лесоустройство составили менее 50% всех источников (Архангельская, Ивановская, Смоленская, Кемеровская, Ульяновская области, Приморский край и др.).

Сведения об объемах работ по лесоустройству в России по данным формы 1-субвенции



18. В 2015 году – 69,0%, в 2016 году – 71,0%, в 2017 году – 43%, в 2018 году – 67%, в 2019 году – 54,5%.

Сведения об объемах работ и финансовом обеспечении лесоустройства по проверенным субъектам Российской Федерации за счет всех источников по лесному плану, защите бюджетных проектировок и согласно форме 1-субвенции представлены в приложении № 1 к отчету.

Динамика объемов работ и расходов на проведение таксации, по данным Рослесхоза по форме 1-субвенции, а также объемов актуальных материалов лесоустройства, представлена в таблице:

(млн га/млн руб.)

	Данные об актуальных материалах лесоустройства до 10 лет		Всего по таксации лесов		Субвенции из федерального бюджета			
	площадь	доля в общем объеме земель лесного фонда, %	объем работ	расходы	объем работ	доля, %	расходы	доля, %
2015 г.	212,0	18,5	13,8	826,2	6,5	47,1	573,6	69,4
2016 г.	168,3	14,7	19,9	968,7	11,0	55,3	689,2	71,1
2017 г.	167,8	14,6	16,3	880,3	8,6	52,8	376,1	42,7
2018 г.	173,1	15,1	25,0	949,8	16,6	66,4	669,0	70,4
2019 г.*	179,3	15,6	41,3	1 294,6	23,1	55,9	705,6	54,5
Всего			116,2	4 919,6	65,8	56,6	3 013,5	61,3

*В связи с использованием в 2019 году Рослесхозом для свода информации по субъектам Российской Федерации новой формы 1-субвенции имеются риски некорректного отражения сведений по таксации (дублирование объемов).

Данные об объемах работ по лесоустройству содержатся также в форме 14-ОИП «Сведения о проведении лесоустройства на землях лесного фонда», которая не соответствует аналогичным сведениям формы 1-субвенции.

Так, данные формы 14-ОИП в части объемов по таксации лесов по итогам 2016 года на 1,6 млн га, или на 7,9 %, меньше данных формы 1-субвенции; 2017 года – на 1,2 млн га, или на 7,4 %; 2018 года – на 0,2 млн га, или на 0,9 %; 2019 года – на 22,5 млн га, или на 54,4 %.

В ходе проверки также установлено, что Рослесхоз не обладает инструментами, позволяющими получать достоверную информацию о состоянии изученности лесов в Российской Федерации (ведение форм отчетности о лесоустройстве, проведенном на землях обороны и безопасности, особо охраняемых природных территориях, населенных пунктов, на которых расположены леса, а также сводной информации о лесоустройстве на землях лесного фонда не предусмотрено).

8.1.5. Согласно пункту 6 Лесоустроительной инструкции 2018 года выполнение работ по лесоустройству может осуществляться любыми юридическими и физическими лицами на основании договоров.

Действующим законодательством не установлены требования к необходимости лицензирования лесоустроительной деятельности или наличию обязательного членства в саморегулируемой организации для лиц, которые могут выполнять работы по лесоустройству, а также ответственности (административной, имущественной) за недостоверность данных таксации (например, неправильное определение преобладающей древесной породы, запаса древесины, неправильное назначение интенсивности рубок ухода за лесом), что создает риски занижения ставок арендной платы, необоснованного увеличения объемов рубок, уменьшения объемов выполняемых мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, а также риски коррупционных проявлений.

8.1.6. К полномочиям Рослесхоза¹⁹ отнесено проектирование лесничеств, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов, по результатам которого принимается решение²⁰ об отнесении лесов к соответствующей категории, о выделении особо защитных участков лесов, а также об установлении или изменении границ земель, на которых располагаются эксплуатационные леса, защитные леса, резервные леса, особо защитные участки лесов.

Проектирование категорий лесов, уточнение их местоположения фактически возможно только одновременно с проведением таксации.

При этом осуществление полномочий по таксации передано субъектам Российской Федерации, а проектирование категорий лесов отнесено к федеральным полномочиям, которые, как установлено в ходе проверки, фактически Рослесхозом не осуществляются.

Фактически указанные полномочия в нарушение пункта 26 статьи 81 Лесного кодекса²¹ выполняются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках заключаемых ими государственных контрактов на проведение лесоустроительных работ, в которые включается работа по подготовке проектной документации по распределению лесов по категориям.

Государственные контракты, в которые в том числе включены работы по проектированию категорий лесов, оплачиваются за счет субвенции

19. Пункты 26, 39 статьи 81 Лесного кодекса, пункты 5.4.12, 5.4.4 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736.

20. Согласно части 1 статьи 68.2 Лесного кодекса.

21. Согласно пункту 26 статьи 81 Лесного кодекса полномочия по проектированию лесничеств, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов отнесены к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений (Рослесхоза).

из федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, что не соответствует требованиям Федерального закона № 184-ФЗ²².

При этом в контрактах стоимость данного вида работ отдельно не выделяется.

Полномочия по проектированию категорий лесов также осуществляются арендаторами при проведении ими лесоустройства или ФГБУ «Рослесинфорг» в рамках поручений Рослесхоза²³ без доведения до учреждения государственного задания на указанный вид работы и без выделения финансового обеспечения²⁴.

Для оценки стоимости указанных работ проведен анализ расходов арендаторов на работы по проектированию лесов, выполняемые ФГБУ «Рослесинфорг». Стоимость данных работ за период с 2017 по 2019 год на площади 1,2 млн га составила 66,4 млн рублей (расчетно).

Рослесхозом осуществляется исключительно полномочие по принятию решений по отнесению лесов к различным категориям, о выделении особо защитных участков лесов в тех случаях, если субъект Российской Федерации обращается в Рослесхоз для согласования проектной документации по распределению лесов на защитные, эксплуатационные и резервные леса, а также выделению особо защитных участков лесов.

При этом приказом Рослесхоза от 20 мая 2015 г. № 166²⁵, которым определен порядок рассмотрения материалов, срок рассмотрения Рослесхозом проектной документации, представленной органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, не установлен.

Ненадлежащее выполнение Рослесхозом полномочия по проектированию категорий лесов, отсутствие нормативных требований к порядку подготовки проектной документации порождают следующие возможные последствия:

- ряд субъектов Российской Федерации самостоятельно проектирует леса без уведомления Рослесхоза с последующим внесением изменений в ГЛР (Ивановская область);
- другие регионы (Красноярский край), учитывая позицию Рослесхоза²⁶, согласно которой органы исполнительной власти не должны вводить в действие материалы

22. Абзац 2 пункта 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает, что за счет субвенций из федерального бюджета осуществляется финансовое обеспечение осуществления отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

23. Например, письма Рослесхоза от 30 декабря 2019 г. № АВ-03-27/25981, от 25 ноября 2019 г. № АВ-03-46/22960, от 19 сентября 2018 г. № АВ-03-27/15656, от 21 сентября 2017 г. № АВ-03-46/13371, от 18 июля 2017 г. № АВ-03-46/9869.

24. Так, в 2017–2019 годах ФГБУ «Рослесинфорг» осуществлял работы по проектированию лесов по поручениям Рослесхоза на площади 14,3 млн га.

25. Приказ Рослесхоза от 20 мая 2015 г. № 166 «О создании Комиссии Федерального агентства лесного хозяйства по рассмотрению документации по проектированию границ лесопарковых зон и (или) зеленых зон, а также материалов по отнесению лесов к защитным лесам (за исключением случая, предусмотренного пунктом 1.1 статьи 82 Лесного кодекса Российской Федерации) и выделению особо защитных участков лесов, установлению и изменению их границ, отнесению лесов к эксплуатационным, резервным лесам, установлению и изменению их границ».

26. Протокол совещания Рослесхоза от 28 февраля 2020 г. № АВ-14/28 (пункт 2.2.2.2), письма Рослесхоза от 19 ноября 2015 г. № ПК-06-54/14449, от 20 мая 2019 г. № АВ-03-27/8644.

лесоустройства, в которых предусматриваются изменения целевого назначения и особо защитных участков лесов до издания соответствующих приказов Рослесхоза, долгое время при отсутствии приказов Рослесхоза не вводят в действие материалы лесоустройства, которые теряют актуальность, что влечет неэффективное расходование средств на проведение указанных работ, а также негативно сказывается на системе управления лесами в целом.

Так, комитетом Ивановской области по лесному хозяйству в состав работ²⁷ по проведению и изготовлению материалов лесоустройства включены работы по проектированию особо защитных участков лесов по Ивановскому лесничеству, сведения о которых внесены в ГЛР без обращения в Рослесхоз для издания приказа о выделении особо защитных участков лесов в Ивановской области.

В результате согласно приказам Рослесхоза площадь защитных лесов по Ивановской области составляет 120,2 тыс. га, что на 179,2 тыс. га меньше данных ГЛР по Ивановской области на 1 января 2020 года (299,4 тыс. га).

По Республике Карелия в настоящее время только 2,2 тыс. га, или 0,02 % всей площади лесов Республики Карелия (14,5 млн га), распределено Рослесхозом по целевому назначению. С 2007 по 2015 год приказы Рослесхоза о распределении лесов по категориям не издавались²⁸.

В то же время работы по проектированию лесов в Республике Карелия проводились в 2008 году, на что были израсходованы средства в объеме 6,8 млн рублей²⁹.

Министерством лесного хозяйства Красноярского края в течение более пяти лет не введены в действие материалы лесоустройства по восьми лесничествам из-за отсутствия приказов Рослесхоза по распределению лесов по целевому назначению, на разработку которых израсходованы бюджетные средства в размере 9,5 млн рублей (расчетно). Учитывая периодичность проведения лесоустройства (10 лет), данные материалы в ближайшее время будут неактуальны.

Таким образом, в качестве системной проблемы можно выделить отсутствие четкой регламентации процесса проектирования категорий защитных лесов, неопределенность содержания правовых норм и возможность их двоякого толкования, что не позволяет своевременно вводить в действие материалы лесоустройства для использования лесов с учетом режима соответствующей категории лесов.

8.1.7. Организация проведения мероприятий по лесоустройству (таксация лесов, проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, закрепление на местности местоположения границ лесничеств), выполняемых субъектами Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета, осуществляется в соответствии с частью 2 статьи 70 Лесного кодекса посредством закупок работ

27. Выполнялись в рамках государственного контракта от 10 июля 2017 г. № 03-2017-05.

28. По контракту от 28 мая 2008 г. № 32, заключенному между ОГУ «Архангельское управление сельскими лесами» и ФГУП «Рослесинфорг», выполнены работы по проектированию лесов в Республике Карелия стоимостью 6,8 млн рублей.

29. Работы выполнялись в рамках контракта от 28 мая 2008 г. № 32, заключенного между ОГУ «Архангельское управление сельскими лесами» и ФГУП «Рослесинфорг».

по лесоустройству в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Анализ осуществления закупок показал, что в 2016–2017 годах основным способом закупок являлся аукцион (порядка 70 %), в 2018–2019 годах – конкурс (до 80 %). При этом лесоустройство отнесено к перечню работ, осуществление закупок которых должно осуществляться в соответствии с частью 2 статьи 59 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ³⁰ на основании аукциона³¹.

В то же время для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурс является более предпочтительным³² по сравнению с аукционом способом определения исполнителя, поскольку позволяет установить требование к квалификации участника торгов.

8.1.8. Качество данных лесоустройства (количественных и качественных характеристик лесов) зависит от способов таксации.

Наиболее точными и имеющими высокую стоимость ввиду проведения натуральных работ являются глазомерный и глазомерно-измерительный способы таксации, обеспечивающие максимально возможную точность определения таксационных показателей лесного выдела. Дешифровочный способ таксации, основанный на аналитико-измерительном дешифрировании качественных характеристик лесных насаждений по их изображению на аэроснимках и космических снимках, сокращает объем трудовых затрат и удешевляет процесс таксации. Метод актуализации является наименее точным и самым недорогим, поскольку заключается в актуализации таксационных показателей предыдущего лесоустройства путем внесения в них изменений с учетом естественного роста лесных насаждений, изменений, произошедших в результате лесохозяйственной деятельности и естественных природных явлений.

Субъектами Российской Федерации в условиях дефицита бюджетов применяются наименее затратные способы таксации (например, способ дешифрирования снимков по третьему разряду, актуализация) и соответственно имеющие невысокое качество в сравнении с другими способами (например, глазомерный).

Так, в Иркутской области в 2020 году планируется проведение лесоустройства способом актуализации (без назначения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов) на площади 3,5 млн га, или 86,6 % площади планируемых

30. 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 № 44-ФЗ).

31. Работы по лесоустройству относятся к продукции лесоводства, лесозаготовок и связанным с этим услугам (код «02» по ОКПД2), которые включены в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион), утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 2019-р, а также распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 471-р (действует с 21 марта 2016 года).

32. Кроме того, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимали во внимание разъяснение Рослесхоза (письмо Рослесхоза № ЮГ-06-54/2581 от 13 марта 2014 года), согласно которому проведение комплекса работ по лесоустройству относится к услугам государственного управления, обеспечивающим эффективное ведение хозяйственной деятельности, в связи с чем может использоваться как процедура проведения аукциона, так и конкурса.

работ. При применении способа актуализации допускаются наибольшие отклонения данных определения таксационных показателей при таксации лесов от данных проверки качества таксации лесов, чем при других способах таксации.

8.1.9. Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о наличии недостатков в части организации контроля качества лесоустроительных работ.

Оценка качества проведенной таксации лесов была регламентирована Лесоустроительной инструкцией 2011 года (пункт 79) только в отношении таксации способом актуализации.

С 2018 года предусмотрена проверка качества таксации лесов и проектирования мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, которую согласно пунктам 158, 168 Лесоустроительной инструкции 2018 года осуществляет заказчик в присутствии исполнителя работ и при повторном выявлении недопустимых ошибок по результатам контрольной таксации лесов инженер-таксатор подлежит отстранению от таксации лесов, а выполненная им таксация подлежит переделке.

При этом Лесоустроительной инструкцией 2018 года не предусмотрена возможность проверки органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений качества работ по таксации лесов в случае, если он не является заказчиком работ (при проведении лесоустройства арендатором) и отказа при ненадлежащем качестве принять работы или вернуть их на доработку перед внесением в ГЛР.

В результате органом государственной власти субъекта Российской Федерации вводится в действие лесоустроительная документация, подготовленная за счет средств арендатора, при отсутствии контроля ее качества.

Кроме того, Лесоустроительной инструкцией 2018 года не определены сроки представления в орган власти лесоустроительной документации, составляемой по результатам таксации лесов, после приемки ее арендатором как заказчиком работ.

8.1.10. Пунктами 32 и 33 Лесоустроительной инструкции 2018 года предусмотрен двухгодичный цикл выполнения лесоустроительных работ (в первый год проводятся подготовительные работы, включающие аэро- или космическую съемку, закладку пробных площадей в период полного распускания листвы, дешифрирование снимков, подготовку геодезической основы таксации лесов, во второй год – полевые работы, в рамках которых осуществляется выявление, учет и оценка количественных и качественных характеристик лесных ресурсов, составляется лесоустроительная документация).

Данное требование распространяется на все объекты работ вне зависимости от их объема, в том числе на лесные участки небольшой площади, лесоустройство на которых проводится за счет средств арендатора.

По экспертным оценкам органов власти субъектов Российской Федерации, в том числе Ивановской области, Республики Карелия, а также подведомственного Рослесхозу учреждения ФГБУ «Рослесинфорг», проведение лесоустройства

на площадях небольшого объема³³ возможно в рамках одного года без потери качества работ, что позволит сократить сроки внесения соответствующих изменений в договоры аренды лесных участков, более рационально и оперативно использовать полученные данные, в том числе в части проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов на следующий год после проведения лесоустройства.

8.1.11. Неурегулированным остается вопрос организации технологического единообразия проведения лесоустроительных работ и создания единой информационной системы в целях аккумулирования информации по лесоустройству в Российской Федерации.

Как установлено в ходе проверки, в субъектах Российской Федерации в документацию о проведении торгов включается требование о предоставлении материалов лесоустройства с использованием конкретных программных продуктов, используемых для возможности обобщения данных, подготовленных разными исполнителями, что требует приобретения потенциальными поставщиками неисключительных прав (лицензий) на информационно-программный комплекс и не соответствует требованиям части 3 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ³⁴.

Например, в Республике Карелия включалось требование о предоставлении материалов лесоустройства в формате ГИС WINPLP, в ХМАО – Югре – о выполнении работ на базе информационно-программного комплекса ЛесГИС, формирование информации (слоев) для загрузки в информационно-телекоммуникационную систему (ИТС) «Ясень» в формате MapInfo.

Кроме того, филиалами одного учреждения (ФГБУ «Рослесинфорг») при обработке данных лесоустроительных работ используются разные информационные системы, такие, как Topo_L, MapInfo, WinPlp, ГИС карта, LesGis и другие.

8.1.12. Анализ ведения ГЛР, первичной документацией для внесения изменений в который является в том числе лесоустроительная документация, показал, что существующая система учета лесов не позволяет в автоматизированном порядке вносить все виды характеристик состояния лесов и не обеспечивает прозрачности ее ведения.

Субъектами Российской Федерации ГЛР ведется по-разному: путем обобщения содержащейся в бумажных актах информации в конце года посредством заполнения таблиц в формате Excel (Ивановская область), в электронном формате с учетом имеющегося в регионе собственного программного продукта, позволяющего в электронном виде вносить изменения на повыведельном уровне (Республика Карелия).

Фактически органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации ГЛР ведется с нарушениями и недостатками, указываются не все изменения, произошедшие в лесах, в том числе выявленные в ходе лесоустройства, что

33. Небольшой объем по первому разряду глазомерным способом – до 30 тыс. га, по второму разряду глазомерным способом – до 50 тыс. га, по второму разряду дешифровочным способом рациональным сочетанием – 60 тыс. га.

34. Согласно части 3 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ не допускается включение в документацию о закупке требований к наличию у участника закупки технологического оборудования, необходимого для производства товара.

подтверждено результатами проверок Рослесхоза переданных полномочий. В ряде случаев информация в ГЛР недостоверна (например, в Ульяновской области в ГЛР внесены данные, которые не подтверждены натурным обследованием (изменены полнота насаждений, запас древесины на выделе, возраст насаждений, назначены лесохозяйственные мероприятия в виде рубок лесных насаждений, а также отменяется отнесение лесных участков к особо защитным участкам).

Таким образом, оценка различных параметров организации работ по лесоустройству показала отсутствие взаимосвязки значений целевых показателей по Госпрограмме Российской Федерации с объемом финансирования, недостаточность регламентации порядка организации и контроля выполнения лесоустроительных работ, в том числе требований к осуществляющим их лицам, отсутствие единой информационной системы учета данных в области лесоустройства, что свидетельствует о том, что действующая в настоящее время система организации лесоустройства неэффективна и не позволяет обеспечить государство и общество актуальной и достоверной информацией о состоянии лесных ресурсов страны.

8.2. Проверка обоснованности планирования, эффективности и целевого использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных источников, направленных на проведение лесоустройства в Российской Федерации в 2015–2019 годах

8.2.1. Действующие нормативные правовые акты не содержат положений, предусматривающих механизм планирования лесоустроительных работ.

Субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют объемы, способы и местоположение проведения лесоустроительных работ, критерии выбора соответствующих территорий различны. В ХМАО – Югре объекты лесоустройства и способы проведения таксации определяются в зависимости от площади объекта таксации лесов, развития на его территории путей транспорта, наличия арендованных лесных участков и разнообразия лесорастительных условий.

В Республике Карелия и Ивановской области планирование объемов работ по лесоустройству осуществляется исходя из объема финансирования, определенного Рослесхозом и предоставленного им при защите бюджетных проектировок, с учетом площадей лесного фонда, на которых лесоустройство (таксация лесов) уже не актуально, то есть срок превышает 10 лет.

В Российской Федерации не определены зоны интенсивного использования лесов, что не позволяет определять необходимые приоритеты при проведении лесоустройства.

При этом распределение субвенции из федерального бюджета на выполнение работ по лесоустройству должно осуществляться в том числе исходя из интенсивности использования лесов³⁵.

В ряде случаев лесоустроительные работы проводятся там, где практически отсутствует использование лесов и не ведется интенсивное лесное хозяйство, то есть отсутствует первоочередная потребность в их проведении.

Например, анализ ряда контрактов, выполненных в 2016, 2017 и 2018 годах ФГБУ «Рослесинфорг» на территории Кировской, Тюменской, Сахалинской областей, Камчатского края, показал, что бюджетные средства в размере 120,7 млн рублей израсходованы на проведение лесоустроительных работ по объектам (лесничествам), по которым не планировалось предоставление их в аренду.

В других случаях лесоустроительные работы не проводятся там, где имеется интенсивное использование лесов. Так, проверка в Республике Карелия показала, что имеются факты освоения лесных участков, предоставленных под реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области использования лесов при отсутствии актуальных материалов лесоустройства, поскольку лесоустройство перед предоставлением в аренду лесных участков общей площадью 1,3 млн га в рамках семи инвестиционных проектов не проводилось. Например, в 2019 году предоставлены участки в аренду³⁶ площадью 23,8 тыс. га, лесоустройство на которых проведено в 1998 году.

Действующим законодательством не установлено требование, согласно которому объектом аренды в целях заготовки древесины могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в отношении которых имеются актуальные материалы лесоустройства.

Проверки субъектов Российской Федерации также свидетельствуют об отсутствии в проверяемом периоде перспективного планирования лесоустройства на уровне регионов. В лесных планах ряда проверенных регионов, согласованных Рослесхозом³⁷, не были предусмотрены плановые объемы лесоустроительных работ.

Так, в Ивановской области плановые объемы по лесоустройству в период с 2012 по 2018 год лесным планом Ивановской области, утвержденным губернатором Ивановской области 24 мая 2012 года, предусмотрены не были, затраты на их проведение также не планировались. Планируемые объекты, сроки и объемы лесоустроительных мероприятий установлены лесным планом Ивановской области³⁸ только в 2019 году.

35. Часть 4 статьи 83 Лесного кодекса и пункт 3 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, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 838.

36. Договор от 28 декабря 2019 г. № 179-з.

37. В соответствии с приказом Рослесхоза от 5 октября 2011 г. № 423 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки».

38. Утвержден Указом губернатора Ивановской области от 18 апреля 2019 г. № 44-уг.

8.2.2. В ходе проверки установлено, что Рослесхозом в проверяемый период при защите бюджетных проектировок, осуществляемой ежегодно после формирования федерального закона о федеральном бюджете, согласовывались для субъектов Российской Федерации объемы работ и бюджетных ассигнований в части лесоустройства, не соответствующие исходным данным, направляемым регионами в Рослесхоз для формирования обоснований бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и на плановый период и составления проекта федерального закона о федеральном бюджете, несмотря на то, что внесение изменений в исходные данные после 20 августа текущего финансового года не допускается³⁹, что свидетельствует о необоснованности предоставляемых объемов субвенций.

Например, при защите бюджетных проектировок на 2017 год Рослесхозом согласовано предоставление Ивановской области субвенций в сумме 4,5 млн рублей на проведение таксации исходя из площади 26,9 тыс. га, что на 7,9 тыс. га, или на 23 %, меньше значений исходных данных комитета Ивановской области по лесному хозяйству⁴⁰ (34,8 тыс. га).

Республике Карелия при защите бюджетных проектировок на 2019 год Рослесхозом не согласовано предоставление субвенций при наличии в исходных данных объемов работ по таксации площадью 0,3 млн га.

Сведения об объемах работ по таксации лесов и объемах финансового обеспечения на 2015–2019 годы, согласованных Рослесхозом при защите бюджетных проектировок в целом по Российской Федерации и в разрезе субъектов, проверенных в ходе контрольного мероприятия, представлены в приложении № 2 к отчету.

8.2.3. В ходе проверки установлено, что в проверяемый период наибольшие объемы финансового обеспечения в форме субвенций из федерального бюджета преимущественно согласовывались Рослесхозом Московской области.

Так, в 2018 году при защите бюджетных проектировок Рослесхозом были согласованы субвенции Московской области на проведение таксации лесов в сумме 138,0 млн рублей, или 15,4 % общего объема субвенций на лесоустройство на площади 0,8 млн га, что больше, чем согласовано в целом по Дальневосточному федеральному округу, субъектам которого были согласованы субвенции в сумме 134,8 млн рублей на проведение работ на площади 1,5 млн га, Приволжскому федеральному округу – 112,1 млн рублей на проведение работ на площади 1,2 млн га, Уральскому федеральному округу – 76,5 млн рублей на проведение работ на площади 2,2 млн га.

8.2.4. Рослесхозом в приказе⁴¹, являющемся основой для определения расходов на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений, в том числе по лесоустройству, не предусмотрены нормативы затрат по двум лесоустроительным мероприятиям, таким, как: проектирование мероприятий по охране, защите,

39. Пункт 5 статьи 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

40. Письмо от 11 августа 2016 г. № вн-2107-034/06-09 в адрес заместителя руководителя Рослесхоза.

41. Приказ Рослесхоза от 19 июня 2019 г. № 762 «Об утверждении нормативов затрат на мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов и величин территориальных коэффициентов» (далее – приказ Рослесхоза № 762).

воспроизводству лесов и закрепление на местности местоположения границ лесничеств, участковых лесничеств, лесных участков и земель, на которых расположены эксплуатационные леса, защитные леса, резервные леса, особо защитные участки лесов. Кроме того, указанным приказом не предусмотрены нормативные затраты на проведение таксации лесов третьего разряда способом актуализации, предусмотренным пунктами 44 и 48 Лесоустроительной инструкции 2018 года.

Кроме того, Минприроды России утверждены⁴² Перечни мероприятий по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, которые не включают в состав лесоустройства мероприятие по закреплению на местности местоположения границ лесничеств, участковых лесничеств, лесных участков и земель, на которых расположены эксплуатационные леса, защитные леса, резервные леса, особо защитные участки лесов, что не соответствует статьям 68 и 83 Лесного кодекса.

8.2.5. В ходе проверки отмечена одна из системных проблем расходования предоставленных субъектам Российской Федерации на исполнение переданных полномочий субвенций на цели (мероприятия), не соответствующие целям предоставления (мероприятия по лесоустройству), согласованным Рослесхозом в ходе защиты бюджетных проектировок. Указанное обусловлено тем, что все мероприятия, включая лесоустройство, финансируются в рамках единой субвенции, а также отсутствием контроля со стороны Рослесхоза за целевым расходованием субвенций, согласованных субъектам Российской Федерации в ходе защиты бюджетных проектировок.

В результате в проверяемом периоде не были выполнены плановые, согласованные Рослесхозом, объемы лесоустроительных работ на общей площади 3,4 млн га, на выполнение которых была предусмотрена субвенция в размере 137,8 млн рублей, что обусловлено направлением средств на иные мероприятия.

Например, согласованные и выделенные Рослесхозом в 2018 году средства федерального бюджета на проведение мероприятий по лесоустройству (таксации) в объеме 39,2 млн рублей управлением лесами правительства Хабаровского края израсходованы на мероприятия по тушению пожаров, а Министерством природных ресурсов и экологии Республики Карелия выделенная в 2016 году субвенция в объеме 3,6 млн рублей на проведение мероприятий по таксации на площади 78,7 тыс. га направлена на осуществление лесничествами федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

8.2.6. Анализ ценообразования работ по лесоустройству на этапе планирования расходов, обоснования бюджетных проектировок, формирования начальной максимальной стоимости государственных контрактов (договоров) (далее – НМЦК) на проведение лесоустройства показал, что в Российской Федерации отсутствует единая система методологии ценообразования в области лесоустройства.

42. Приказы Минприроды России от 13 июня 2018 г. № 257 (действовал до 1 марта 2020 года), от 6 августа 2019 г. № 529.

Стоимость лесоустроительных работ как со стороны заказчика, так и исполнителя работ, определяется различными способами:

- органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации НМЦК определяется методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), или на основании доведенных Рослесхозом лимитов, или, как в ХМАО – Югре, согласно Прейскуранту № У1-68 «Тарифы на лесоустроительные работы», утвержденному приказом Госкомлеса СССР от 31 ноября 1990 г. № 173 (далее – Прейскурант № У1-68), с учетом индекса изменения сметной стоимости проектных и изыскательских работ, установленного письмом Министерства экономического развития Российской Федерации от 4 апреля 2018 года;
- ФГБУ «Рослесинфорг» – на основании Сборника типовых норм времени и норм выработки на работы, разработанного ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, который не утвержден ведомственными нормативными актами и не имеет юридической силы.

Приказом Рослесхоза № 762 на 2020 год утверждены нормативы затрат на мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов и величины территориальных коэффициентов к ним.

Использование различных методов при определении стоимости работ по одному и тому же объекту, показало следующее.

Используя Прейскурант № У1-68, департаментом недропользования и природных ресурсов ХМАО – Югры стоимость работ на 2020 год по лесоустройству на объекте площадью 7,7 млн га определена в размере 95,3 млн рублей, при использовании нормативов Рослесхоза – 1257,7 млн рублей, согласно коммерческим предложениям стоимость составила от 84,6 млн рублей до 107,8 млн рублей.

В ходе проверки в ХМАО – Югре также установлено, что стоимость работ на 1 га отличается более чем в 43 раза (10/0,023 рубля за 1 га), а в Республике Бурятия – в 230 раз (11500/50 рублей за 1 га).

8.2.7. В ходе проверки установлены⁴³ факты расходования средств федерального бюджета на выполнение лесоустроительных работ на лесных участках, предоставленных в аренду, что не предусмотрено условиями распределения субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

В соответствии с пунктом 3 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, из объема расходов на осуществление органом государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области

43. Установлено в ходе анализа данных форм 6-ОИП «Сведения об использовании лесных участков, предоставленных в аренду, постоянное (бессрочное) и безвозмездное пользование» и государственных контрактов на выполнение работ по лесоустройству, исполнителем по которым являлся ФГБУ «Рослесинфорг».

лесных отношений исключается площадь лесных участков эксплуатационных и защитных лесов, переданных в аренду.

Данная проблема является системной и влечет расходование средств на цели, не предусмотренные условиями их распределения, что увеличивает финансовую нагрузку на федеральный бюджет.

В период 2017–2019 годов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета в сумме 654,6 млн рублей в рамках государственных контрактов⁴⁴ на выполнение работ по лесоустройству, исполнителем по которым являлся ФГБУ «Рослесинфорг», проведено лесоустройство на лесных участках, переданных в аренду под различные виды использования на общей площади 10,5 млн га, в том числе за счет субвенций в размере 547,7 млн рублей (расчетно) – на участках, переданных в аренду под заготовку древесины на общей площади 8,1 млн га.

В ходе проверки установлено, что в период 2017–2019 годов отдельные субъекты на постоянной основе осуществляли за счет федерального бюджета лесоустройство на арендованных лесных участках (республики Башкортостан и Коми, Калужская, Костромская, Сахалинская и Томская области).

Например, Министерством природных ресурсов и экологии Республики Карелия за счет субвенций в сумме 6,8 млн рублей оплачены работы по лесоустройству на предоставленных в аренду участках на площади 68,7 тыс. га, комитетом Ивановской области по лесному хозяйству – в сумме 3,4 млн рублей оплачены работы на общей площади 23,0 тыс. га.

Кроме того, установлены факты оплаты органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации лесоустроительных работ на участках, на которых лесоустроительные работы были оплачены за счет средств арендаторов.

Например, департаментом недропользования и природных ресурсов ХМАО – Югры за счет субвенции в сумме 11,8 млн рублей (расчетно) оплачены лесоустроительные работы на общей площади 1,3 млн га:

- на территории Урайского лесничества в рамках государственного контракта от 19 октября 2015 г. № 1057К/15 со сроком завершения работ 5 декабря 2016 года, заключенного с ФГБУ «Рослесинфорг», которые также были оплачены за счет ООО «Лукойл-Западная Сибирь» по договору от 7 июня 2016 г. № 060/9-16ЛУ/16С1123, заключенному с ФГБУ «Рослесинфорг», со сроком завершения работ до 31 декабря 2016 года;
- на территории Советского лесничества в рамках государственных контрактов от 3 ноября 2016 г. № 060/277-16-ЛУ, № 060/278-16-ЛУ, № 060/279-16-ЛУ со сроком завершения работ 23 декабря 2016 года, которые также были оплачены за счет ООО «Лукойл-Западная Сибирь» по договору от 7 июня 2016 г. № 060/10-16ЛУ/16С1124, заключенному с ФГБУ «Рослесинфорг», со сроком завершения работ до 15 декабря 2016 года.

44. Общая стоимость контрактов составила 1 496,3 млн рублей, общий объем лесоустроительных работ – 23,2 млн га.

Факт оплаты за счет бюджетных средств выполненных и оплаченных арендатором лесного участка лесоустроительных работ установлен также по Республике Бурятия (оплата за счет субвенций в рамках государственного контракта от 19 мая 2015 г. № 19-15 работ по лесоустройству на сумму 2,5 млн рублей на лесных участках площадью 27,4 тыс. га, пройденных лесоустройством в период 2013–2015 годов за счет средств арендаторов).

8.2.8. Установлены факты неэффективного использования имущества (невведение в действие документации по лесоустройству), полученного за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (например, в Красноярском крае не введена в действие документация, на разработку которой израсходованы средства в объеме 9,5 млн рублей (расчетно)).

В результате лесоустроительная документация становится неактуальной.

8.2.9. При отсутствии контроля со стороны Рослесхоза его подведомственное учреждение ФГБУ «Рослесинфорг» бесплатно получало от Роскосмоса материалы дистанционного зондирования Земли (далее – ДЗЗ), предоставленные в соответствии с Положением о планировании космических съемок, приемке, обработке, хранении и распространении данных ДЗЗ с космических аппаратов гражданского назначения высокого разрешения № 370 (далее – Положение № 370)⁴⁵ и Соглашением о взаимодействии между Рослесхозом и Роскосмосом от 10 октября 2012 года (далее – Соглашение), которые были использованы не для целей, определенных Соглашением.

Так, в соответствии с пунктами 5 и 7(1) Положения № 370 распространение данных ДЗЗ осуществляется на договорной основе, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, соглашениями, заключенными Федеральным космическим агентством и (или) Корпорацией. Правообладателем данных ДЗЗ, получаемых с российских космических аппаратов и созданных за счет средств федерального бюджета, является Российская Федерация, а полномочия обладателя данных ДЗЗ осуществляет Роскосмос.

Указанным Соглашением была установлена возможность бесплатного получения материалов ДЗЗ только для целей осуществления Рослесхозом возложенных на него в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочий, к которым не отнесено проведение таксации.

Кроме того, НЦ ОМЗ АО «Российские космические системы» предоставляло ФГБУ «Рослесинфорг» данные ДЗЗ по актам передачи информации, в которых указано, что данные услуги оказываются бесплатно на основании Положения № 370 без права коммерческого применения.

Однако ФГБУ «Рослесинфорг» материалы ДЗЗ, полученные в рамках Соглашения и Положения № 370, использовало для получения дохода от осуществления приносящей доход деятельности в рамках исполнения заключенных им с органами

45. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2005 г. № 370.

исполнительной власти и коммерческими организациями государственных контрактов и договоров⁴⁶, а не в целях выполнения возложенных на Рослесхоз задач, как предусмотрено Соглашением и Положением № 370.

Таким образом, ФГБУ «Рослесинфорг» без соответствующего разрешения правообладателя использовало в целях извлечения дохода полученные на безвозмездной основе данные от российских космических комплексов, что давало возможность учреждению влиять на ценовую политику, сложившуюся на рынке лесоустроительных работ.

8.2.10. В сфере закупок и выполнения лесоустроительных работ установлены следующие нарушения.

8.2.10.1. В нарушение части 5 статьи 24 и части 2 статьи 59 Федерального закона № 44-ФЗ закупка лесоустроительных работ осуществлена путем проведения открытого конкурса, а не электронного аукциона (Республика Карелия, ХМАО – Югра).

8.2.10.2. В состав работ по лесоустройству (в рамках документации о закупках и соответственно контрактов) включались работы, не относящиеся согласно статье 68 Лесного кодекса к работам по лесоустройству, выполняемым органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенции, а также имеют место факты невключения работ, выполнение которых является обязательным при проведении таксации.

Так, в техническое задание к государственному контракту от 10 июля 2017 г. № 03-2017-05, заключенному комитетом Ивановской области по лесному хозяйству с ООО «Костромалесинвентаризация» на выполнение работ по проведению и изготовлению материалов лесоустройства, включены работы по проектированию особо защитных участков лесов, осуществление которых согласно пункту 26 статьи 81 Лесного кодекса отнесено к полномочиям Рослесхоза, а также работы по подготовке форм ГЛР и проектов внесения изменений в лесохозяйственные регламенты, которые в соответствии с частью 1 статьи 68 Лесного кодекса не входят в состав мероприятий по лесоустройству.

Республиканским агентством лесного хозяйства (Республика Бурятия) в 2016–2017 годах осуществлены закупки⁴⁷ работ по таксации и подготовке документов для внесения информации в ГЛР на общей площади 72,3 тыс. га (предыдущее лесоустройство проводилось 15 и более лет назад) без включения работы по проектированию мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, что не соответствует пункту 150 Лесоустроительной инструкции 2011 года, согласно которой при сроках давности таксации лесов более 10 лет проектирование

46. Использованы бесплатно полученные материалы ДЗЗ в объеме 23,0 млн га, что составляет 62,8% общего объема работ, выполненных учреждением за 2017–2019 годы в рамках исполнения государственных контрактов, финансируемых за счет средств федерального бюджета (субвенций), средств бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в объеме 85,3 тыс. га для выполнения в 2019 году лесоустроительных работ по договорам, заключенным с арендаторами лесных участков.

47. Договоры от 15 июня 2016 г. № 6/н, от 2 марта 2017 г. № 6/н и от 3 апреля 2017 г. № 32-17.

мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов осуществляется только одновременно с проведением повторной таксации лесов.

8.2.10.3. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в нарушение подпункта 1 части 2 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ в документацию о закупке (проект контракта) включены требования к объекту закупки, не соответствующие требованиям законодательства Российской Федерации (исполнитель по контрактам (договорам) – ФГБУ «Рослесинфорг»):

- при проведении лесоустройства в 2015–2017 годах глазомерным и глазомерно-измерительным способом по первому и второму разрядам лесов предусмотрено использование космо-, а не аэроснимков, что не соответствует требованиям пункта 86 Лесоустроительной инструкции 2011 года (Владимирская, Липецкая, Омская, Псковская, Рязанская, Свердловская области). Аналогичные требования содержались в договорах, заключенных арендаторами на выполнение лесоустроительных работ. В результате выполнены и оплачены работы на условиях, предусмотренных государственными контрактами, но не соответствующие требованиям законодательства на общую сумму 85,9 млн рублей, что влечет получение данных таксации низкого качества на общей площади 1,0 млн га;
- при выполнении работ по таксации дешифровочным способом (дешифрирование космических снимков) включено⁴⁸ требование о проведении проектирования мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов на землях лесного фонда, что противоречит пункту 116 Лесоустроительной инструкции 2018 года, согласно которому проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляется для лесотаксационных выделов одновременно с наземной таксацией лесов.

8.2.10.4. В нарушение пункта 1 части 1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ в документациях торгов на право заключения государственных контрактов на выполнение работ по проведению и изготовлению материалов лесоустройства в 2016–2017 годах не установлено требование к участникам закупки о наличии у них лицензии на осуществление работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну (Ивановская область).

При этом проекты государственных контрактов на проведение лесоустроительных работ предусматривали при осуществлении подготовительных работ получение и использование материалов топографических съемок (масштаб 1:25 000), которые согласно приказу Минэкономразвития России от 2 сентября 2011 года⁴⁹ входят в перечень сведений, подлежащих засекречиванию.

При этом допуск организаций к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, осуществляется согласно статье 27 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»

48. Департаментом недропользования и природных ресурсов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

49. «О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 17 марта 2008 г. № 01 «Об утверждении перечня сведений, подлежащих засекречиванию, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации».

путем получения лицензий на проведение работ со сведениями соответствующей степени секретности.

8.2.10.5. Установлены факты оплаты работ по государственным контрактам, выполненных с нарушением требований части 1 статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации, государственных контрактов и лесоустроительной инструкции, на общую сумму 185,8 млн рублей:

- при проведении таксации лесов по первому таксационному разряду глазомерным способом применялись космические (спутниковые), а не аэроснимки, имеющие более высокое качество разрешения, на общей площади 265,6 тыс. га, что не соответствует требованиям пункта 86 Лесоустроительной инструкции 2011 года (Ивановская область) (оплата на сумму 31,1 млн рублей);
- использовались материалы ДЗЗ, разрешение которых не соответствует требованиям пунктов 45, 46 Лесоустроительной инструкции 2018 года (мультиспектральная съемка с разрешением 6 м вместо предусмотренного разрешения до 2,5 м (Ивановская область); пункта 86 Лесоустроительной инструкции 2011 года (применялась космосъемка с разрешением 2–10 м, 6 м вместо установленного разрешения 3–5 м при таксации лесов по второму таксационному разряду (ХМАО – Югра, Республика Бурятия, Томская область (исполнитель – ФГБУ «Рослесинфорг»)) (оплата на сумму 7,4 млн рублей);
- использовалась цифровая космическая информация, выполненная после завершения вегетационного периода, что содержит риски недостоверного определения количественных и качественных характеристик лесов (Республика Бурятия) (оплата на сумму 28,5 млн рублей);
- использовались снимки, облачность на которых составляла от 10 до 20 %, что не соответствовало требованиям технического задания к государственным контрактам (облачность на снимках не более 5 %) (заказчик – главное управление лесного хозяйства Омской области, департамент лесного хозяйства Томской области, исполнитель – ФГБУ «Рослесинфорг»)) (оплата на сумму 3,0 млн рублей);
- границы защитных лесов (нерестоохранной полосы) установлены в нарушение нормативов части 13 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации (200 м) (оплата на сумму 20,5 млн рублей, ХМАО – Югра);
- в рамках исполнения в 2019 году первого этапа работ (подготовительные) по государственному контракту⁵⁰, заключенному министерством лесного комплекса Иркутской области с ФГБУ «Рослесинфорг», на 2020 год запланировано осуществление лесоустройства способом актуализации без назначения мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов на площади 3,5 млн га, или 86,6 % площади планируемых работ (при этом Контрактом предусмотрено проектирование мероприятий), а также актуализация по второму таксационному разряду лесов на площади 0,7 млн га и на участках, предоставленных в аренду на площади не менее

50. Государственный контракт от 13 сентября 2019 г. № Л.2019.459896 на выполнение двухгодичного цикла лесоустроительных работ стоимостью 230,5 млн рублей (далее – Контракт).

56,4 тыс. га, что не соответствует требованиям пунктов 48 и 116 Лесоустроительной инструкции 2018 года⁵¹.

В связи с принятием работ стоимостью 95,3 млн рублей по первому этапу, не соответствующих требованиям Контракта, Лесоустроительной инструкции 2018 года, существуют аналогичные риски принятия работ по второму этапу.

8.2.10.6. Выявлены факты размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчетов об исполнении государственных контрактов с нарушением установленного Положением № 1093⁵² срока от 20 дней до 13 месяцев (Ивановская область, Республика Карелия).

8.2.11. В ходе проверки установлено, что по результатам проведения в 2010–2017 годах лесоустройства на лесном участке, предоставленном в аренду в целях заготовки древесины ООО «ЛЕСПРОМ» (Ивановская область), был увеличен объем расчетной лесосеки. В то же время перерасчет размера арендных платежей⁵³ не произведен, в результате чего недополученный доход в федеральный бюджет за два года составляет 3,8 млн рублей (расчетно).

8.2.12. Уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений как участниками⁵⁴ лесоустроительных совещаний, целью которых является определение особенностей выполнения работ по таксации лесов и рассмотрение технических и организационных вопросов, не было указано на необходимость проведения арендаторами работ по таксации лесов с учетом требований лесоустроительной инструкции, что указывает на недостаточный уровень организации контроля работ, выполняемых на арендованных участках.

В рамках договоров, заключенных арендаторами на выполнение работ по лесоустройству на участках, переданных им в аренду, таксация глазомерным, глазомерно-измерительным способом по первому таксационному разряду лесов проведена с использованием космических, а не аэроснимков, что не соответствует требованиям приложения № 9 «Параметры материалов аэрокосмических съемок» к Лесоустроительной инструкции 2011 года (в Ивановской области – на площади 0,4 млн га, в Республике Карелия – на площади 0,1 млн га). Также лесоустроительные работы на территории указанных регионов проведены в рамках одного года, что не соответствует требованиям пункта 32 Лесоустроительной инструкции 2018 года, согласно которой таксация лесов выполняется в течение двух лет.

51. Согласно пунктам 48 и 116 Лесоустроительной инструкции 2018 года таксация лесов способом актуализации без назначения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов производится по третьему таксационному разряду лесов, а также не допускается применение способа актуализации при таксации лесов в отношении лесных участков, предоставленных в пользование, а проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляется одновременно с наземной таксацией лесов.

52. Положение о подготовке и размещении в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1093.

53. Перерасчет путем внесения согласно части 3 статьи 74.1 Лесного кодекса изменений в договор аренды лесного участка от 25 декабря 2017 г. № 93-ЭП, предоставленного ООО «ЛЕСПРОМ» в целях заготовки древесины.

54. В соответствии с пунктами 9 и 68 Лесоустроительной инструкции 2018 года и 2011 года соответственно.

В результате арендаторами лесных участков принимались, а органами государственной власти субъектов Российской Федерации вносились изменения в ГЛР на основании материалов лесоустройства, подготовленных с нарушением требований лесоустроительной инструкции.

8.2.13. Министерство природных ресурсов и экологии Республики Карелия на протяжении пяти лет не воспользовалось правом предъявления требований по устранению нарушений и уплате неустойки, предусмотренным пунктами 4.1.2, 4.1.3 договора аренды лесного участка от 17 декабря 2014 г. № 159-з, заключенного с ООО ДОК «Калевала» в целях заготовки древесины, при невыполнении арендатором обязательства по предоставлению проекта освоения лесов с положительным заключением государственной экспертизы, предусмотренного пунктом 4.7 указанного договора аренды.

Таким образом, проверка показала отсутствие механизма перспективного и приоритетного планирования лесоустройства, необоснованность предоставления бюджетных средств, непрозрачность ценообразования лесоустроительных работ, наличие фактов оплаты работ, выполненных с нарушением технологии, а также неиспользования материалов лесоустройства, созданных за счет бюджетных средств, что в совокупности свидетельствует о необоснованности планирования и неэффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных источников, направленных на проведение лесоустройства в проверяемом периоде.

8.3. Анализ коррупционных рисков при проведении лесоустройства

Отсутствие четких критериев, установленных на законодательном уровне, определяющих зоны интенсивного использования лесов, влечет субъективный подход и возникновение коррупционных рисков при определении объектов и расходовании бюджетных средств на проведение лесоустройства.

Кроме того, возможность арендаторов лесных участков самостоятельно определять исполнителя лесоустроительных работ, периодичность проведения лесоустройства на арендованном им лесном участке при отсутствии надлежащего контроля со стороны уполномоченных органов исполнительной власти в области лесных отношений влечет риски коррупционных проявлений с целью подготовки «заказных» материалов лесоустройства для необоснованного увеличения объемов рубок, а также уменьшения объемов выполняемых мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

В ходе контрольного мероприятия выявлены многочисленные факты недостоверной таксации лесных насаждений, проведенной в разные годы на территориях Республики Карелия и Республики Бурятия, подтвержденные в ходе проведения лесопатологических обследований лесных насаждений лесничеств.

Анализ актов лесопатологических обследований показал несоответствие фактических данных о лесах (породного состава и запаса) данным лесоустройства (таксационным описаниям), что в том числе свидетельствует о занижении запасов лесных насаждений при проведении лесоустройства.

Так, согласно акту лесопатологического обследования от 30 мая 2019 г., № 2019-6-26 проведенного в Лахденпохском лесничестве (Элисенварское участковое лесничество) Республики Карелия, таксационное описание лесоустройства 2016 года содержит сведения о наличии на лесном участке площадью 6,7 га лесных насаждений (основная порода – ель, возраст 12 лет) с запасом 14,0 куб. м/га. В то же время согласно обследованию фактически древесные насаждения имеют возраст 85 лет с запасом 232 куб. м/га.

Согласно акту лесопатологического обследования от 22 февраля 2018 г. № 26, проведенного в Кикинском лесничестве (Гремячинское участковое лесничество) Республики Бурятия, таксационное описание лесоустройства 2011 года содержит сведения о наличии на лесном участке площадью 5,9 га лесных насаждений (основная порода – кедр, возраст 30 лет) с запасом 11,0 куб. м/га. В то же время согласно обследованию фактически древесные насаждения имеют возраст 120 лет с запасом 169,9 куб. м/га.

Недостоверность данных лесоустройства (таксации) влечет внесение недостоверных данных в ГЛР и проекты освоения лесов, а также создает риски незаконной заготовки неучтенной древесины.

Таким образом, проведенный анализ показал возможность возникновения коррупционных рисков при существующей системе организации и проведения лесоустройства.

9. ВЫВОДЫ

9.1. Отличительной особенностью функционирования системы лесного хозяйства является долгосрочное планирование деятельности сроком на 10 лет, основанное на материалах лесоустройства. В связи с этим оценка, учет и контроль за состоянием лесного фонда как объекта федеральной собственности имеет особое значение при организации ведения лесного хозяйства.

9.2. Действующая в настоящее время система организации лесоустройства неэффективна и не позволяет обеспечить государство и общество актуальной и достоверной информацией о состоянии лесного ресурса страны.

По состоянию на 1 января 2020 года не обеспечена необходимая актуализация сведений о лесах на площади 967,0 млн га. На протяжении последних лет недостаточная динамика проведения мероприятий по таксации лесов не обеспечивает рост актуальных сведений о лесах, процент которых сократился с 21,4 % в 2014 году до 15,6 % в 2019 году.

При этом на основании неактуализированных материалов о количественных и качественных характеристиках лесного фонда осуществляется разработка лесных планов субъектов Российской Федерации, определяющих перспективы ведения лесного хозяйства на территории региона.

Для актуализации сведений о лесах в полном объеме в действующих условиях организации проведения лесоустроительных работ потребуется от 14,5 млрд рублей при выполнении работ дешифровочным способом (15 рублей за га в среднем) до 83,2 млрд рублей при выполнении работ глазомерным способом (86 рублей в среднем).

При обеспечении приоритизации проведения работ по лесоустройству, в том числе определения зон интенсивного использования лесов, объем бюджетных расходов может быть существенно сокращен.

9.3. Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют об отсутствии системного подхода при планировании мероприятий по лесоустройству на федеральном и региональном уровнях, ориентированного на перспективу с учетом интенсивности использования лесов.

Отсутствуют критерии, определяющие приоритетность в выборе объектов лесоустройства.

Бессистемность проведения лесоустроительных работ влечет риски неэффективного использования бюджетных средств в условиях ограниченности финансовых ресурсов.

В результате лесоустроительные работы проводятся по объектам (лесничествам), по которым не планировалось предоставление их в аренду, при этом лесные участки под реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области использования лесов предоставляются при отсутствии актуальных данных о лесном ресурсе.

9.4. По данным Рослесхоза, за пятилетний период объем финансирования мероприятий по лесоустройству за счет всех источников составил 6 299,6 млн рублей. Доля средств федерального бюджета составила 52,6 % (3 315,6 млн рублей), средств бюджетов субъектов Российской Федерации – 10,1 % (634,7 млн рублей), арендаторов – 18,9 % (1 189,3 млн рублей), иных источников – 18,4 % (1 160,0 млн рублей) общего объема финансирования.

9.5. Финансовое обеспечение за счет всех источников (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, внебюджетные источники) не позволяет обеспечить проведение лесоустроительных работ в объемах, обеспечивающих непрерывный цикл актуализации данных (раз в 10–15 лет).

За пятилетний период в Российской Федерации за счет всех источников проведены работы по таксации лесов на площади 116,2 млн га, что составляет 10,1 % площади земель лесного фонда Российской Федерации.

Субъектами Российской Федерации в условиях финансового дефицита бюджетов применяются наименее затратные и соответственно имеющие невысокое качество способы таксации.

9.6. Выявлены проблемы и недостатки в части нормативно-правового регулирования в области проведения лесоустроительных работ, в том числе качества имеющихся документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях.

9.6.1. Значения целевых показателей Госпрограммы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» в части лесоустройства в разрезе субъектов Российской Федерации и в целом по стране не увязаны с финансовым обеспечением реализации лесоустроительных работ. Установлено отсутствие сведений об объемах финансирования лесоустройства в Госпрограмме Российской Федерации, в ряде госпрограмм на региональном уровне. Также выявлены факты отсутствия в госпрограммах субъектов Российской Федерации целевых показателей по лесоустройству.

9.6.2. Лесоустройство может осуществляться любым юридическим и физическим лицом. Требования к необходимости лицензирования лесоустроительной деятельности или наличию обязательного членства в саморегулируемой организации для лиц, которые могут выполнять работы по лесоустройству, а также ответственности за недостоверность данных таксации действующим законодательством не установлены.

9.6.3. В настоящее время отсутствует эффективная система контроля качества лесоустроительных работ, что повышает риски приемки материалов низкого качества или данных, содержащих фиктивные сведения о лесах.

У органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые ведут государственный лесной реестр, отсутствуют правовые основания для контроля качества выполненных арендаторами лесоустроительных работ.

9.6.4. Согласно Лесному кодексу проектирование категорий лесов отнесено к компетенции федерального уровня (Рослесхоз), а таксация лесов – регионального уровня (полномочия переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации). Однако фактическое проведение этих мероприятий возможно только одновременно.

В результате несовершенства нормативно-правового регулирования проектирование категорий лесов фактически выполняется не Рослесхозом, а органами государственной власти субъектов Российской Федерации без соответствующего финансового обеспечения.

9.6.5. Выявлены недостатки нормативного регулирования процессов:

- отсутствует единое технологическое (программное) обеспечение, позволяющее оптимизировать и повысить эффективность производственных процессов при проведении лесоустроительных работ;
- отсутствует единая информационная система учета и хранения материалов лесоустройства;

- надлежащим образом не регламентирован порядок формирования и контроля за достоверностью отражаемых в отчетности данных по результатам проводимых в субъектах Российской Федерации мероприятий по лесоустройству.

В ходе проверки установлено, что Рослесхоз не располагает достоверными данными об общих объемах и финансировании лесоустроительных работ в Российской Федерации, а также о давности лесоустройства.

9.7. В ходе проверки установлены системные проблемы и недостатки в части организации проведения лесоустройства и расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных источников.

9.7.1. Отсутствует единая система методологии ценообразования работ по лесоустройству, что не позволяет обеспечить прозрачность определения стоимости и эффективное использование бюджетных средств. В результате заказчиками и исполнителями работ применяются различные подходы при определении стоимости лесоустроительных работ (сметный способ, метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) и др.).

Разница стоимости работ при использовании различных подходов отличается в разы (от 84,6 до 1257,3 млн рублей).

9.7.2. Системным недостатком является перенаправление субъектом Российской Федерации выделенных на проведение лесоустройства средств федерального бюджета на иные цели при отсутствии контроля со стороны Рослесхоза за расходованием субвенций на мероприятия, согласованные субъектам Российской Федерации в ходе защиты бюджетных проектировок.

В проверяемом периоде субъектами Российской Федерации не выполнены плановые объемы лесоустроительных работ на общей площади 3,4 млн га с выделенным из федерального бюджета объемом финансирования в размере 137,8 млн рублей.

9.7.3. Несвоевременное введение в действие материалов лесоустройства (до пяти лет) влечет потерю их актуальности, а также экономического эффекта от их использования, и, как следствие, неэффективность расходования бюджетных средств.

В результате сдерживается вовлечение в оборот дополнительных лесных ресурсов.

Данная проблема обусловлена ненадлежащей организацией осуществления Рослесхозом полномочия по проектированию категорий лесов и особо защитных участков лесов, отсутствием четких нормативных требований к порядку подготовки проектной документации.

9.7.4. Установлено отсутствие вовлечения арендаторов в процесс лесоустройства в отношении предоставленных им в аренду участков.

За счет бюджетных средств лесоустройство выполняется в том числе на участках, предоставленных в аренду под заготовку древесины. Только за последние три года

объем работ на арендованных участках составил более 8,0 млн га, на что были израсходованы средства федерального бюджета в сумме более 0,5 млрд рублей.

9.8. В ходе проверки установлены факты нарушений бюджетного и гражданского законодательства, в том числе финансовых нарушений на сумму 954,6 млн рублей, в том числе:

- в части осуществления за счет субвенций расходов, не предусмотренных порядком их определения, при оплате лесоустроительных работ на лесных участках, находящихся в аренде, на сумму 654,6 млн рублей;
- проведение лесоустроительных работ за счет бюджетных средств на сумму 14,3 млн рублей на участках, лесоустройство на которых проведено за счет средств арендаторов;
- оплата работ, выполненных с нарушением требований государственных контрактов и лесоустроительной инструкции в части применения снимков ненадлежащего качества, ненадлежащего способа таксации, а также порядка проектирования защитных лесов на общую сумму 185,8 млн рублей;
- иные нарушения в части реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, несоблюдения процедуры закупок, порядка формирования требований к участникам и объекту закупок, сокращения нормативных сроков проведения лесоустроительных работ, порядка перерасчета размера арендных платежей по результатам проведенного лесоустройства, в результате чего недополученный доход федерального бюджета составил 3,8 млн рублей.

9.9. При действующей системе организации и проведения лесоустроительных работ возможно проявление коррупционных рисков при выборе объектов лесоустройства и подготовке материалов лесоустройства, что может повлечь недостоверность данных о лесных ресурсах и неэффективное использование бюджетных средств.

9.10. Анализ организации проведения лесоустройства показал, что при отсутствии перспективного планирования, единой информационной базы данных о лесах, достаточных финансового и кадрового ресурсов, прозрачности ценообразования, эффективной системы контроля качества лесоустроительных работ передача полномочий с регионального на федеральный уровень не позволит повысить уровень изученности лесов, а также не будет способствовать эффективному расходованию бюджетных средств и приведет к более высоким затратам федерального бюджета.

10. Предложения

10.1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации с предложением в целях повышения эффективности расходования бюджетных средств и качества осуществления полномочий по лесоустройству без их передачи на федеральный уровень поручить Правительству Российской Федерации принять меры по:

- обеспечению автоматизированного сбора (ввода и обработки) материалов лесоустройства, данных об объемах и финансировании лесоустроительных работ на основании доработки имеющихся информационных ресурсов;
- переходу к единому перспективному планированию лесоустроительных работ с учетом определения зон интенсивного использования лесов и их критериев, обеспечивающему периодичность (цикличность) лесоустроительных работ;
- нормативному установлению требования о возможности предоставления лесного участка в аренду в целях заготовки древесины при наличии актуальных материалов лесоустройства;
- введению обязательства финансирования лесоустроительных работ на арендованных лесных участках за счет средств арендаторов;
- созданию системы лицензирования (аттестации в рамках СРО) исполнителей лесоустроительных работ;
- определению порядка проектирования эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов, который позволит оперативно вводить лесоустроительную документацию в действие, а также установлению четких критериев отнесения лесов к различным категориям защитности.

10.2. Направить информационное письмо в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о:

- разработке предложений в части критериев и порядка определения зон интенсивного использования лесов в Российской Федерации;
- доработке форм отчетности ГЛР, 1-субвенции и 14-ОИП с целью отражения достоверных данных об объемах работ и финансировании лесоустроительных работ, а также давности лесоустройства;
- дополнении Лесоустроительной инструкции 2018 года положением о проверке результатов работ по лесоустройству лицом, осуществляющим введение в действие лесоустроительной документации;
- установлении требований к материалам стерео космической съемки, используемой при таксации дешифровочными способами;
- приведении Лесоустроительной инструкции 2018 года в соответствие с положениями Лесного кодекса в части критериев отнесения лесов к категориям защитности.

10.3. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

10.4. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Федеральному агентству лесного хозяйства, федеральному государственному бюджетному учреждению «Рослесинфорг», министерству лесного комплекса Иркутской области, Министерству природных ресурсов и экологии Республики Карелия, Республиканскому агентству лесного хозяйства (Республика Бурятия), комитету Ивановской области по лесному хозяйству, департаменту недропользования и природных ресурсов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

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

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

