

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 ноября 2012 года № 52К (885) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников при исполнении полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов за период с 2007 по 2011 год (совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации)»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представления Счетной палаты Федеральному агентству лесного хозяйства, федеральному государственному унитарному предприятию «Рослесинфорг».*

*Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.*

*Направить информационные письма в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, Главе Республики Карелия, губернатору Ленинградской области.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников при исполнении полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов за период с 2007 по 2011 год (совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации)»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 2.3.6.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год, обращения МВД России от 10 октября 2011 года № 1/8627 и от 31 марта 2012 года № 7/38-6543, Календарный план организации работы Счетной палаты Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий в 2012 году на объектах, представляющих взаимный интерес (от 5 марта 2012 года № ПЛ 2012-3).

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Нормативные правовые акты, а также распорядительные документы, регламентирующие процесс исполнения полномочий в области лесных отношений; первичные и иные документы, подтверждающие операции на счетах по учету расходов федерального бюджета; финансовая отчетность, подтверждающая совершение операций со средствами федерального бюджета; бюджетная и иная отчетность, предусмотренная бюджетным законодательством Российской Федерации; документы, обосновывающие операции со средствами от приносящей доход дея-

тельности и средствами, поступающими во временное распоряжение федеральных казенных (бюджетных) учреждений и государственных унитарных предприятий.

### **Объекты контрольного мероприятия**

Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва) (далее - Рослесхоз); федеральное государственное учреждение «Рослесресурс» (г. Москва) (далее - ФГУ «Рослесресурс»); федеральное государственное унитарное предприятие «Рослесинфорг» (г. Москва) (далее - ФГУП «Рослесинфорг»); Департамент лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу (г. Санкт-Петербург) (по запросу); Северо-Западный филиал государственной инвентаризации лесов ФГУП «Рослесинфорг» «Севзаплеспроект» (г. Санкт-Петербург) (далее - «Севзаплеспроект»); Карельский филиал государственной инвентаризации лесов ФГУП «Рослесинфорг» (Кареллеспроект) (Республика Карелия, г. Петрозаводск) (далее - «Кареллеспроект»); Комитет по природным ресурсам Ленинградской области (г. Санкт-Петербург) (по запросу); Министерство по природопользованию и экологии Республики Карелия (Республика Карелия, г. Петрозаводск) (далее - Минприроды Карелии); открытое акционерное общество «Северо-Западный лесохозяйственный проектно-изыскательский институт «Севзаплесхозпроект» (г. Санкт-Петербург) (далее - ОАО «Севзаплесхозпроект»); Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (г. Москва) (по запросу); Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Карелия (Республика Карелия, г. Петрозаводск) (по запросу).

**Срок проведения контрольного мероприятия:** со 2 мая по 30 ноября 2012 года.

### **Цели контрольного мероприятия**

1. Дать оценку показателей состояния лесов на территории Российской Федерации за период с 2007 по 2011 год и причин их изменения.
2. Дать оценку осуществления нормативно-правового регулирования и соблюдения законодательства при исполнении полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов, а также разработки документов лесного планирования.
3. Проверка и анализ соблюдения законодательства при использовании средств федерального бюджета и средств, полученных от предпринимательской и приносящей доход деятельности, поступивших на счета государственных заказчиков и исполнителей государственных заказов.
4. Выявление коррупционных рисков при исполнении полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов.

**Проверяемый период деятельности:** 2007-2011 годы.

## **Результаты контрольного мероприятия**

### **Цель 1. Оценка показателей состояния лесов на территории Российской Федерации за период с 2007 по 2011 год и причин их изменения**

По состоянию на 1 января 2012 года общая площадь земель лесного фонда составляла 1146,1 млн. га, общий запас древесины в лесах составил 79878,9 млн. куб. м. За период 2008-2012 годов площадь лесов увеличилась на 2 %, запас - на 4 %. Площадь покрытых лесной растительностью земель составила 772 млн. га и увеличилась на 3 %. Леса с преобладанием хвойных пород составляют 68 % покрытой лесом площади и 72 % запаса древесины; твердолиственных пород - 2 и 3 %, мягколиственных - 20 и 22 %, прочих пород и кустарников - 10 и 3 %, соответственно. За пятилетний период площадь и запас древесины в лесах с преобладанием хвойных пород увеличились более чем на 1,4 %, с преобладанием мягколиственных пород - более чем на 13 %. Площади лесов по возрастной структуре распределяются следующим образом: молодняки - 17 %, средневозрастные - 29 %, приспевающие - 11 %, спелые - 24 % и перестойные - 19 %. Произошло увеличение как площади, так и запаса лесов различных возрастных категорий. Средний запас лесов на 1 га составляет 70 куб. м, преобладающей породой является лиственница (36 % площади и запаса древесины).

В проверяемых субъектах Российской Федерации - Ленинградской области и Республике Карелия - также отмечена положительная динамика показателей лесов.

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

Полномочия, основные функции, цели и задачи деятельности Рослесхоза определены Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 736, с учетом Указа Президента Российской Федерации от 27 июня 2012 года № 906.

В соответствии с Положением Рослесхоз является федеральным органом государственной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Исполнение государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставление государственной услуги по предоставлению выписки из лесного реестра на основании статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ (далее - Лесной кодекс) в отношении лесов, расположенных в субъектах Российской Федерации, осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Рослесхоз осуществляет свод и обобщение документированной информации государственного лесного реестра в целом по Российской Федерации, а также контроль за исполнением полномочий субъектами Российской Федерации по ведению государственного лесного реестра.

В ходе проверки установлено, что Рослесхоз не располагает информацией о площади земель лесного фонда, отраженной в земельном балансе Российской Федерации (отчетность по формам № 22-1 и № 22-2), в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. По данным указанной отчетности, представленной по запросу Счетной палаты Российской Федерации Росреестром, по состоянию на 1 января 2012 года общая площадь земель лесного фонда составляла 1120,9 млн. га, то есть на 35,2 млн. га меньше, чем по данным государственного лесного реестра.

Результаты проверки в Республике Карелия показали, что согласно показателям государственного лесного реестра на 1 января 2012 года земли лесного фонда составили 14535,3 тыс. га; по данным государственного кадастра объектов недвижимости - 14537 тыс. га; право собственности Российской Федерации зарегистрировано на площади 14546,5 тыс. га. По Ленинградской области земли лесного фонда по данным государственного лесного реестра составляли 5679,3 тыс. га; по данным государственного кадастра объектов недвижимости - 4756,6 тыс. га; право собственности Российской Федерации зарегистрировано на площади 5674,5 тыс. гектаров.

В соответствии со статьей 81 Лесного кодекса и Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 736, к полномочиям Рослесхоза относятся установление границ и количества лесничеств, лесопарков, а также отнесение лесов к ценным, эксплуатационным и резервным лесам.

Основанием для проведения мероприятий по подготовке документов и постановке на государственный кадастровый учет участков земель лесного фонда являются статья 70 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс), статьи 3, 6, 92 Лесного кодекса, статьи 16, 38 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее - Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ).

Согласно информации, представленной Рослесхозом, за период 2007-2011 годов работы по проектированию границ лесничеств и лесопарков выполнены на сумму 4848644,2 тыс. рублей на площади 167792,8 тыс. га, протяженность границ - 772,9 тыс. км, тогда как в ходе проверки было установлено, что в 2008 году в указанную стоимость работ включены затраты на проведение работ по проектированию границ эксплуатационных, защитных и резервных лесов на территории субъектов Российской Федерации на площади 910,4 млн. га стоимостью 1146494,1 тыс. рублей. Таким образом, стоимость работ по проектированию границ лесничеств и лесопарков с постановкой на кадастровый

учет в целом по Рослесхозу составила: в 2008 году - 836219,2 тыс. рублей, а за период 2008-2011 годов - 3702150,1 тыс. рублей.

В 2008 году условия государственных контрактов на выполнение работ по проектированию границ лесничеств и лесопарков предусматривали конечной целью выполнения работ постановку на кадастровый учет лесных участков. Исходя из этого, ФГУП «Рослесинфорг» были поставлены на кадастровый учет 31,4 тыс. ед. лесных участков, площадь которых составила 35400 тыс. га, протяженность границ - 184,5 тыс. км, что составляет 87 % от количества, 77 % площади и 92 % протяженности границ сформированных участков.

Начиная с 2009 года условия государственных контрактов необоснованно предусматривали лишь выполнение работ по проектированию границ лесничеств и лесопарков, подготовку и передачу материалов для постановки на государственный кадастровый учет в соответствующие органы государственной власти (в настоящее время - Росреестр). В соответствии с такими условиями государственных контрактов за период 2009-2011 годов сформированы и переданы в органы кадастрового учета материалы для постановки на государственный кадастровый учет 152 тыс. единиц лесных участков площадью 120800,4 тыс. га, протяженность границ - 571,3 тыс. км, а поставлено на учет 79,1 тыс. ед. лесных участков (что составляет только 52 % от общего количества) площадью 62964,7 тыс. га (49 % от общей площади), протяженность границ - 284,7 тыс. км (50 % от общей протяженности границ).

Всего за период 2008-2011 годов не поставлено на кадастровый учет 77,5 тыс. лесных участков (41 % от количества сформированных), площадь которых составляет 68428 тыс. га, протяженность границ - 303,7 тыс. километров.

Следует отметить, что, согласно части 1 статьи 17 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ, срок осуществления постановки на кадастровый учет составляет не более 20 рабочих дней, тогда как с момента выполнения работ по постановке на кадастровый учет на 1 января 2012 года на рассмотрении в органах кадастрового учета находились материалы по 54 тыс. ед. лесных участков, не поставленных на кадастровый учет.

В ходе проверки установлено, что на основании статьи 27 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ за период 2007-2011 годов отказано в постановке на учет 26,1 тыс. ед. лесных участков, в том числе по следующим причинам: несоответствие представленных документов по форме и содержанию требованиям федерального закона (в отношении участков, ранее находившихся в ведении сельхозорганизаций, в связи с двойным учетом земель); наложение границ земельного участка на границы муниципального образования или границы населенного пункта.

За период 2007-2011 годов на основании распоряжений Правительства Российской Федерации, принятых в соответствии со статьей 8 Земельного кодекса, в земли других категорий переведены земли лесного фонда на площади 191,8 тыс. га, из них: в земли особо охраняемых территорий для организации

заповедников и национальных парков - 87 %, в земли промышленности в основном для строительства промышленных объектов и линейных сооружений - 12 %, в земли водного фонда - менее 1 процента.

Согласно статье 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию, либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

В соответствии с частью 18 статьи 4.1 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» решение о включении земельного участка в границу населенного пункта либо об исключении земельного участка из границы населенного пункта и об установлении или об изменении вида разрешенного использования земельного участка, или отказ в принятии решения принимает государственный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

В ходе проверки установлено, что информация о переводе земель лесного фонда в земли населенных пунктов в Рослесхозе отсутствует.

В то же время только в Ленинградской области установлено, что за период 2007-2011 годов площадь земель лесного фонда уменьшилась на 1,3 тыс. га, земель сельскохозяйственного назначения уменьшилась на 3,0 тыс. га, тогда как площадь земель населенных пунктов увеличилась на 2,9 тыс. гектаров.

В соответствии с Лесным кодексом произведено изменение функционального назначения и категорий лесов. В статье 8 установлено, что леса I группы и категории защитности лесов I группы признаются защитными лесами и категориями защитных лесов, предусмотренными статьей 102 Лесного кодекса, однако порядок функционального деления защитных лесов на различные категории защитности Лесным кодексом и Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ с 4 декабря 2006 года по 14 марта 2009 года не был установлен, не были также предусмотрены лесопарковые зоны, в которых устанавливается строгий правовой режим использования, который ранее распространялся исключительно на лесопарковые зоны. Указанные изменения привели к необходимости прекращения осуществления лесопользования в зеленых зонах и расторжения договоров аренды в судебном порядке.

В соответствии с приказом Рослесхоза от 21 ноября 2007 года № 463 были утверждены перечень работ по проектированию границ лесничеств и лесопарков с постановкой на кадастровый учет, а также границ эксплуатационных, защитных и резервных лесов, выполняемых в 2008 году, и начальные цены контрактов. В рамках 44 государственных контрактов, заключенных ФГУ «Рослесресурс» с ФГУП «Рослесинфорг» и ОГУ «Архангельсклес», были выполнены работы

по проектированию границ эксплуатационных, защитных и резервных лесов на территории субъектов Российской Федерации на площади 910,4 млн. га. По итогам этих работ в дальнейшем были изданы приказы Рослесхоза по каждому субъекту Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 2012 года эксплуатационные леса занимают площадь 597,9 млн. га (52 % от площади лесов на территории Российской Федерации), защитные леса - 277,2 млн. га, резервные леса - 271 млн. га (по 24 %). По сравнению с 2007 годом произошло увеличение общей площади лесов на 2 %, при этом в результате перераспределения лесов по целевому назначению площадь резервных лесов сократилась на 3 %, эксплуатационных лесов увеличилась на 1 %, тогда как площадь защитных лесов увеличилась на 11 процентов.

При этом произошло увеличение площади лесов всех категорий защитности, за исключением лесов зеленой зоны, площадь которых сократилась на 3 процента.

В ходе проверки установлено, что в большинстве субъектов Российской Федерации площадь лесов зеленой зоны за пятилетний период осталась без изменения или изменилась незначительно. Тогда как на территории Ленинградской области за период 2007-2011 годов леса, ранее относившиеся к категории «зеленая зона», отнесены к другим категориям защитности, в результате чего площадь лесов зеленых зон уменьшилась на 1103 тыс. га (в 36 раз) и составляет 31 тыс. га; площадь ценных лесов увеличилась на 1442 тыс. га (в 2,7 раза) и составляет 2303 тыс. га, в том числе площадь запретных полос лесов, расположенных вдоль водных объектов, увеличилась на 1084 тыс. га (в 3,2 раза) и составила 1570 тыс. га. В июле-декабре 2008 года был принят 31 закон Ленинградской области об установлении границ и правого режима пригородных зон, вокруг населенных пунктов на территории Ленинградской области, на основании которых были определены новые границы и площади зеленых зон на площади 31 тыс. га. В соответствии с решениями Арбитражного суда Ленинградской области Законом Ленинградской области от 30 декабря 2010 года № 90-оз эти законы в части понятия «зеленая зона» отменены.

Федеральным законом от 14 марта 2009 года № 32-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 14 марта 2009 года № 32-ФЗ), постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 года № 1007 «Об утверждении Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 года № 1007) запрещено уменьшение площади лесопарковых и зеленых зон.

В соответствии с требованиями статей 86 и 87 Лесного кодекса документами лесного планирования являются лесные планы субъектов Российской Федерации и лесохозяйственные регламенты лесничеств.

Согласно данным Рослесхоза, на разработку лесных планов, лесохозяйственных регламентов лесничеств за счет субвенций из федерального бюджета, выделенных

субъектам Российской Федерации на исполнение полномочий в области лесных отношений, за период 2008-2011 годов направлено 1489526,4 тыс. рублей.

В Ленинградской области разработка Лесного плана Ленинградской области осуществлялась на основании государственного контракта от 5 мая 2008 года № 5 стоимостью 9912 тыс. рублей, заключенного между Комитетом по природным ресурсам Ленинградской области и ОАО «Севзаплесхозпроект».

Исполнитель работ определен распоряжением Комитета по природным ресурсам Ленинградской области от 4 мая 2008 года № 437 как единственный исполнитель на основании подпункта 6 пункта 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ). Необходимо отметить, что основания для размещения государственного заказа у единственного поставщика, представленные в подпункте 6 пункта 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ, не применимы к размещению государственного заказа по выполнению работ по разработке Лесного плана Ленинградской области.

В соответствии с условиями государственного контракта ОАО «Севзаплесхозпроект» заключены договор с «Севзаплеспроект» от 2 июня 2008 года б/н на выполнение работ стоимостью 2950 тыс. рублей и договоры подряда с физическими лицами. В ходе проверки установлено дублирование работ, выполняемых «Севзаплеспроект» и по договорам подряда с физическими лицами, на общую сумму 569,9 тыс. рублей.

Материалы лесоустройства являются основанием для разработки лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов лесничеств, проектов освоения лесов и внесения в них изменений, а также для ведения государственного лесного реестра и осуществления государственной инвентаризации лесов.

Лесной кодекс внес кардинальные изменения в структуру лесопользования и организацию лесопользования, а также в систему отечественного лесоустройства, в результате ежегодный объем лесной таксации был снижен с 45 млн. га в 2006 году до 5-10 млн. га в 2007-2011 годах. Соответственно, в 2011 году давность материалов лесоустройства со сроком действия 10 лет составляет всего 19 %, 11-15 лет - 18 %, 16-20 лет - 35 %, свыше 20 лет - 28 %. Применение устаревшей лесоустроительной информации снижает качество лесного планирования и проектирования, не позволяет эффективно расходовать субвенции на выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, сдерживает вовлечение в оборот дополнительных лесных ресурсов.

По данным Рослесхоза, за период 2007-2011 годов на территории субъектов Российской Федерации лесоустроительные работы проведены на площади 27386,8 тыс. га, что составляет 2,4 % от площади лесов Российской Федерации,

их общая стоимость составила 1333212,2 тыс. рублей, включая средства арендаторов лесных участков. В 2007-2010 годах субвенции из федерального бюджета на проведение лесоустройства не выделялись. В 2011 году лесоустройство (таксация лесов и проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов) проведено за счет средств субвенций из федерального бюджета в объеме 208400 тыс. рублей только в 8-ми субъектах Российской Федерации на общей площади 139,8 тыс. гектаров.

Государственная инвентаризация лесов (далее - ГИЛ) проводится Рослесхозом в соответствии со статьей 90 Лесного кодекса, постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2007 года № 407 «О проведении государственной инвентаризации лесов», Порядком проведения инвентаризации лесов, утвержденным приказом Рослесхоза от 6 июня 2011 года № 207, Положением о Рослесхозе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 736.

При выполнении работ по ГИЛ осуществляются: проверка состояния лесов, их количественных и качественных характеристик, выявление и учет изменений состояния лесов, происходящих в результате негативных воздействий, оценка эффективности мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

Методические рекомендации по проведению ГИЛ утверждены приказом Рослесхоза от 10 ноября 2011 года № 472. Таким образом, регламентация порядка проведения государственной инвентаризации лесов в проверяемый период отсутствовала.

За период 2007-2011 годов стоимость работ по ГИЛ составила 3928070 тыс. рублей, из них определение количественных и качественных лесов - 3100920,5 тыс. рублей (79 % от общего объема работ по ГИЛ), оценка мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, использованию лесов наземными способами - 328349,5 тыс. рублей (8,4 %), дистанционный мониторинг использования лесов - 426800,6 тыс. рублей (10,9 %). Дистанционный мониторинг в 2007-2009 годах проводился как отдельное мероприятие в рамках государственных контрактов с ФГУ «Авиалесоохрана», стоимость работ по которым составила 845900,0 тыс. рублей. Информация о стоимости работ по ГИЛ представлена в таблице:

|  | 2007 г.  | 2008 г.   | 2009 г.  | 2010 г.  | 2011 г.  | Итого                             |
|--|----------|-----------|----------|----------|----------|-----------------------------------|
| Проведение ГИЛ<br>в том числе:                   | 660000,0 | 1102700,0 | 656370,0 | 709000,0 | 800000,0 | 3928070                           |
| формирование сети постоянных пробных площадей    | 660000,0 | 1055462,2 | 600258,3 | 417200,0 | 368000,0 | 3100920,5                         |
| дистанционный мониторинг                         | 200700*  | 300000*   | 345200*  | 186800   | 240000   | 1272700, в т.ч.<br>ГИЛ - 426800,0 |
| оценка лесхозной деятельности                    |          | 47237,8   | 56111,7  | 105000,0 | 120000,0 | 328349,5                          |
| формирование федеральных информационных ресурсов | -        | -         | -        | -        | 72000    | 72000                             |

\*Дистанционный мониторинг, проводимый как отдельное мероприятие в рамках исполнения государственных контрактов с ФГУ «Авиалесоохрана».

Расчетное количество постоянных пробных площадей ГИЛ - около 80,0 тыс. ед. За 2007-2011 годы сформировано 27,8 тыс. ед. пробных площадей на площади 148 млн. га, или 12,3 % от общей площади земель лесного фонда. Расходы на проведение работ составили 3100920,5 тыс. рублей. В 2011 году завершено создание сети постоянных пробных площадей в 8-ми субъектах Российской Федерации.

За период 2007-2011 годов на проведение дистанционного мониторинга при организации использования лесов на площади 665,2 млн. га израсходовано 1272700 тыс. рублей.

По результатам дистанционного мониторинга по выявленным нарушениям лесного законодательства (незаконная рубка, незаконное использование земель лесного фонда) при организации использования лесов выполняется расчет ориентировочного размера ущерба в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 года № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства». Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, исполняющие полномочия в области лесных отношений, сообщают в Рослесхоз о результатах натурных проверок фактов, выявленных при мониторинге нарушений лесного законодательства, о полноте взыскания ущерба, привлечении нарушителей к установленной законом ответственности, направлении материалов проверок в установленном порядке в правоохранительные органы и органы прокуратуры. Информация направляется по установленным формам отраслевой отчетности Рослесхоза. Формирование данного вида статистической информации формами государственной статистической отчетности, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р «Об утверждении Федерального плана статистических работ», не предусмотрено. При этом Рослесхозом при опубликовании данных дистанционного мониторинга в различных источниках, в том числе в информационных, а также в докладах о результатах деятельности ведомства, озвучиваемых на различных уровнях в органах государственной и законодательной власти, приводятся данные только ориентировочного ущерба, который составил за проверяемый период 20557622 тыс. рублей, тем самым завышаются показатели результатов проведения мониторинга.

Так, процент подтверждения ущерба в проверяемый период не превышал 45 %, а в 2011 году по сравнению с 2008 годом снизился с 44,9 до 14,9 %. В результате сумма ущерба, нанесенного незаконными рубками леса, составила 5019634 тыс. рублей, из них предъявлено к возмещению 1600650 тыс. рублей, или 32 %, возмещено 112066,5 тыс. рублей, или 8,8 % от объема средств федерального бюджета, затраченных на выполнение работ по дистанционному мониторингу.

Процент возмещенного ущерба от объема средств, затраченных на выполнение работ по дистанционному мониторингу, составил: в 2009 году - 5 %, в 2010 году - 5,5 %, в 2011 году - 3 %, что является следствием как низкого подтверждения начисленного ущерба, так и неэффективной работы органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации по предъявлению и возмещению подтвержденного ущерба. Результаты возмещения и предъявления ущерба за 2008-2011 годы представлены в таблице:

| (тыс. руб.) |                                 |                                |                          |                          |                      |                |
|-------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|----------------|
|             | Выявлен ущерб по результатам ДМ | Подтверждено субъектами, ущерб | Предъявлено к возмещению | Взыскано по решению суда | Уплачено добровольно | Отказано судом |
| 2008 г.     | 939135                          | 416529                         | 315994                   | 9695                     | 67631                | 33191          |
| 2009 г.     | 2923320                         | 792631,9                       | 407116,1                 | 1016,2                   | 15508,8              | 50580          |
| 2010 г.     | 8160707                         | 2542747                        | 453614,1                 | 113,1                    | 10108,1              | 54489          |
| 2011 г.     | 8534460                         | 1267726                        | 423926,2                 | 479,2                    | 7515,6               | 48591          |
| Всего       | 20557622                        | 5019634                        | 1600650                  | 11303,5                  | 100763               | 186851         |

В текущем периоде не предъявлен к возмещению ущерб в размере 3418983,2 тыс. рублей, или 68 % от подтвержденной по результатам натурной проверки на территории субъектов Российской Федерации суммы ущерба. Это свидетельствует о возможности наличия коррупционных признаков.

Таким образом, в проверяемом периоде при выполнении работ по дистанционному мониторингу не обеспечен принцип эффективного использования бюджетных средств, установленный статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в объеме 1272700,0 тыс. рублей. В результате неэффективного исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, согласно данным отчетности Рослесхоза, не взыскан в федеральный бюджет ущерб, нанесенный незаконными рубками древесины, в объеме 4907567,5 тыс. рублей.

В настоящее время Рослесхоз через систему государственного заказа на выполнение работ по ГИЛ (мероприятие по оценке эффективности) осуществляет один из этапов контроля за исполнением субъектами Российской Федерации переданных полномочий.

За период 2008-2011 годов на проведение оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству и использованию лесов израсходовано 328349,5 тыс. рублей.

Работы по оценке эффективности мероприятий выполнялись ФГУП «Рослесинфорг» в рамках государственных контрактов путем выборочного натурального обследования лесных участков, на которых проведены данные мероприятия на территориях лесничеств, по итогам которого предоставлялись отчеты. В проверяемый период на территории 598 лесничеств обследованы 36322 участка, из которых признаны несоответствующими лесоводственным требованиям мероприятия, проведенные на 10794 участках, или в 30 % случаев. Процент несоответствия в разрезе мероприятий варьируется от 2 до 65 процентов.

В таблице представлены результаты работ по оценке мероприятий по направлениям лесохозяйственной деятельности за 2010-2011 годы в разрезе федеральных округов Российской Федерации:

(%)

| Федеральные округа | Доля участков, на которых качество проведенных мероприятий не соответствует лесоводственным требованиям |         |              |         |                       |         |                     |         | Итого   |         |
|--------------------|---|---------|--------------|---------|-----------------------|---------|---------------------|---------|---------|---------|
|                    | охрана лесов  |         | защита лесов |         | воспроизводство лесов |         | использование лесов |         |         |         |
|                    | 2010 г.   | 2011 г. | 2010 г.      | 2011 г. | 2010 г.               | 2011 г. | 2010 г.             | 2011 г. | 2010 г. | 2011 г. |
| Центральный        | 24  | 23      | 43           | 28      | 41                    | 41      | 29                  | 47      | 36      | 34      |
| Северо-Западный    | 51  | 33      | 57           | 53      | 40                    | 36      | 62                  | 37      | 47      | 37      |
| Южный              | 30  | 2       | 36           | 41      | 51                    | 27      | 50                  | 40      | 42      | 21      |
| Северо-Кавказский  | 22  | 19      | 2            | 0       | 30                    | 22      | 0                   | 0       | 25      | 17      |
| Приволжский        | 19  | 14      | 30           | 32      | 43                    | 39      | 28                  | 32      | 34      | 30      |
| Уральский          | 22  | 14      | 32           | 35      | 42                    | 39      | 30                  | 42      | 35      | 32      |
| Сибирский          | 43  | 22      | 65           | 50      | 58                    | 47      | 62                  | 44      | 55      | 40      |
| Дальневосточный    | 27  | 20      | 53           | 34      | 31                    | 24      | 52                  | 30      | 34      | 24      |
| Итого по России    | 31  | 20      | 45           | 35      | 43                    | 39      | 45                  | 38      | 41      | 33      |

Анализ материалов данных отчетов свидетельствует, что в каждом субъекте ФГУП «Рослесинфорг» выявлялись значительные объемы завышений субъектами (как на арендованных площадях, так и на площадях земель лесного фонда, не переданных в аренду) объемов выполненных работ и мероприятий, которые составляют от 30 до 100 процентов.

Так, по результатам оценки мероприятий на арендованных лесных участках в целом по России в 2011 году неудовлетворительными признаны мероприятия на 36 % арендованных лесных участков. Наибольший процент (почти половина) арендованных лесных участков, на которых мероприятия не проведены или проведены с нарушениями, отмечен на территории Московской области.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации проводят рассмотрение результатов проведенной оценки и доводят их до территориальных органов Рослесхоза, в ряде случаев оспаривая результаты проведенной оценки. При рассмотрении разногласий территориальными органами Рослесхоза принимаются положительные и отрицательные решения в отношении признания результатов оценки.

При этом оценка результатов мероприятий не находила отражения при осуществлении финансирования (субвенции из федерального бюджета выделялись в полном объеме), а также при предоставлении субъектами Российской Федерации отчетности по формам отраслевого статистического наблюдения об исполнении целевых прогнозных показателей, установленных на основании пункта 7 Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета, приказом МПР России от 11 апреля 2007 года № 87.

Также проверка показала, что со стороны государственного заказчика (Рослесхоз) к исполнителю работ (ФГУП «Рослесинфорг») претензий к качеству выполненной работы не имеется. Каждый год работы принимались и оплачивались в объеме, предусмотренном государственными контрактами.

Оценка результатов мероприятий, применяемая в настоящее время, учитывает результаты работ без произведенных затрат, то есть без привязки к государственным контрактам на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов на территории субъекта. Экономический эффект в результате отрицательной оценки выполнения мероприятий, то есть убыток, не определяется.

В результате действующая система оценки только результативных показателей (без затратного подхода) не обеспечивает в полной мере достоверной оценки эффективности исполнения полномочий в области лесных отношений органа государственной власти субъекта Российской Федерации не только текущего периода, но и планирования объемов выделяемых средств субвенций на последующий период.

Таким образом, действующая система по выполнению мероприятий по оценке эффективности выполнения субъектами переданных полномочий, реализуемая Рослесхозом с участием подведомственного ему ФГУП «Рослесинфорг», недостаточно эффективна.

В результате осуществление Рослесхозом нормативно-правового регулирования при исполнении полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов оценивается как неэффективное.

**Цель 3. Проверка и анализ соблюдения законодательства при использовании средств федерального бюджета и средств, полученных от предпринимательской и приносящей доход деятельности, поступивших на счета государственных заказчиков и исполнителей государственных заказов**

Расходование средств федерального бюджета на исполнение полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов производится в рамках финансирования Рослесхоза как государственного заказчика работ, предназначенных для реализации возложенных в соответствии с Положением функций. Доля расходов Рослесхоза на финансирование работ по государственной инвентаризации лесов, а также по постановке на кадастровый учет в проверяемый период не превышала 4,5 % от общего объема лимитов бюджетных обязательств Рослесхоза.

Так, объем расходов федерального бюджета в проверяемом периоде на выполнение мероприятий, связанных с оценкой состояния лесных ресурсов и землеустройством, составил 9121914,2 тыс. рублей, из них на проведение ГИЛ израсходованы средства в объеме 4273270,0 тыс. рублей (с учетом средств на проведение дистанционного мониторинга в 2009 году в объеме 345200,0 тыс. рублей), на мероприятия по землеустройству - 4848644,2 тыс. рублей.

Размещение государственного заказа, приемка выполненных работ и их последующая оплата осуществлялись фактически Рослесхозом, хотя формально эти функции были закреплены за подведомственным ему ФГУ «Рослесресурс», которое осуществляло организацию проведения торгов, подписание го-

сударственных контрактов и актов приемки выполненных работ, техническое содействие при размещении государственного заказа для государственных нужд за счет средств федерального бюджета.

В проверяемый период основным исполнителем работ по государственным контрактам на выполнение работ, связанных с оценкой и состоянием лесных ресурсов, по итогам конкурсов, проведенных в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ, являлось подведомственное Рослесхозу ФГУП «Рослесинфорг».

При проверке исполнения государственных контрактов, заказчиком которых является ФГУ «Рослесресурс», а исполнителем работ ФГУП «Рослесинфорг», в нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации были допущены следующие нарушения условий, предусмотренных контрактами: проверка фактических затрат не производилась, протокол согласования фактических затрат отсутствует, а также имело место привлечение соисполнителей без согласования с заказчиком.

Также в ходе проверки установлены необоснованное уклонение ФГУ «Рослесресурс» как заказчика от своевременной приемки и надлежащего оформления актов приемки работ, а также задержки оплаты выполненных работ от одного до 4-х календарных месяцев.

Установлено, что имело место необоснованное увеличение цены контракта при отсутствии дополнительной потребности в работах, услугах (цена контракта была увеличена после приемки работ, предусмотренных техническим заданием).

Средства федерального бюджета за выполнение работ по государственным контрактам в рамках проведения мероприятий по землеустройству и землепользованию на общую сумму 4636872 тыс. рублей, на проведение государственной инвентаризации лесов на общую сумму 3928070 тыс. рублей поступали на расчетный счет ФГУП «Рослесинфорг» и являлись источником формирования его доходов, составляя 89 % от общей суммы доходов.

Проверкой ценообразования стоимости работ по исполнению государственных контрактов ФГУП «Рослесинфорг» в 2007-2011 годах было установлено, что на Предприятии отсутствовал порядок планового учета затрат на производство и исчисления плановой себестоимости реализуемых услуг государству, а также учета и контроля плановой себестоимости в сравнении с фактической в рамках исполнения государственных контрактов.

В нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 года № 47 «О Правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности» ФГУП «Рослесинфорг», выполнявшее государственные заказы за счет средств федерального бюджета, не осуществляло отдельный учет затрат, связанных с выполнением каждого государственного контракта. В результате нарушены тре-

бования пункта 4 статьи 6 Федерального закона Российской Федерации от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».

В результате проверки установлено, что в проверяемом периоде в нарушение требований приказа Рослесхоза от 31 января 2005 года № 8, устанавливающих при расчете цен услуг организаций лесного хозяйства, реализуемых на платной основе, допустимый размер накладных расходов 25 % от величины основных расходов от вида услуг, доля накладных затрат непроизводственного характера при выполнении работ по государственным контрактам ФГУП «Рослесинфорг» в составе прямых производственных затрат на производство продукции (работ, услуг) была завышена и составила в проверяемом периоде от 33 до 89 %. Завышение накладных затрат непроизводственного характера составило 2028502,0 тыс. рублей.

В результате отсутствия должного контроля за подведомственной организацией (ФГУП «Рослесинфорг») со стороны Рослесхоза доля накладных затрат при выполнении госконтрактов была завышена, в результате чего обоснование максимальной цены работ и услуг Рослесхозом осуществлялось без должного анализа затрат по государственным контрактам, что приводило в проверяемом периоде к завышению стоимости работ в нарушение требований статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В ходе проверки исполнения государственных контрактов «Севзаплеспроект» установлены случаи необоснованного завышения стоимости контрактов. Например, в стоимость контракта, согласно смете расходов на выполнение работ, включены затраты на амортизацию программного обеспечения в размере 5370,0 тыс. рублей. В ходе проверки установлено, что, согласно данным бухгалтерской отчетности, сумма амортизации на программное обеспечение, используемое «Севзаплеспроект», не начислялась.

В соответствии с пунктами 3.1, 3.3 устава ФГУП «Рослесинфорг», утвержденного приказами Рослесхоза от 14 июня 2007 года № 245 и от 28 апреля 2010 года № 168, имущество Предприятия находится в федеральной собственности, плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении Предприятия, а также имущество, приобретенное им за счет полученной прибыли, являются федеральной собственностью.

В ходе проверки установлено, что при использовании средств, полученных в результате своей деятельности, ФГУП «Рослесинфорг» в нарушение требований пункта 3 статьи 23 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» без согласования крупной сделки с собственником имущества - Рослесхозом, направляло денежные средства с расчетных счетов аппарата управления и подведомственных филиалов на депозитные счета в коммерческие банки.

Так, за проверяемый период ФГУП «Рослесинфорг» заключено 47 депозитных договоров на общую сумму 1083500,0 тыс. рублей, по 60 сделкам суммы размещения депозитов превышали установленную норму по согласованию

крупной сделки с Рослесхозом в размере 1750,0 тыс. рублей. Депозиты были открыты в 10-ти коммерческих банках.

Кроме того, установлено, что ФГУП «Рослесинфорг» в проверяемом периоде осуществляло привлечение заемных средств (кредитной линии) с процентной ставкой 18 % годовых, размещая на депозитах в коммерческих банках собственные средства под процентную ставку 2,6-4,25 % годовых.

Таким образом, ФГУП «Рослесинфорг» в проверяемом периоде осуществляло высокорискованные сделки с государственным движимым имуществом (денежные средства) без согласования с Рослесхозом.

Выборочной проверкой документов, подтверждающих основания для заключения и исполнения государственных контрактов по государственной инвентаризации лесов и подготовке документов для постановки лесных участков на государственный кадастровый учет, установлены факты, содержащие высокие коррупционные признаки:

- участие в выполнении работ по госконтрактам многочисленных соисполнителей и увеличение первоначальной стоимости работ в десятки раз;
- исполнение работ до заключения контракта с госзаказчиком;
- выполнение работ в объемах и на территориях субъектов Российской Федерации, не предусмотренных техническим заданием государственных контрактов;
- необоснованное изменение (увеличение) объемов и стоимости выполняемых соисполнителями работ.

ФГУП «Рослесинфорг» и его филиалы, имея техническую возможность и в большинстве случаев осуществляя самостоятельно выполнение работ, привлекало в 2007 и 2008 годах соисполнителей для выполнения работ. Так, в 2007 году в рамках исполнения государственных контрактов суммарной стоимостью 351560 тыс. рублей соисполнителями были выполнены работы стоимостью 55767,1 тыс. рублей, или 16 %. В 2008 году в рамках исполнения государственных контрактов суммарной стоимостью 292930 тыс. рублей соисполнителями были выполнены работы стоимостью 82444,4 тыс. рублей, или 28 процентов.

#### **Цель 4. Выявление коррупционных рисков при исполнении полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов**

В анализируемом периоде размещение государственного заказа, приемка выполненных работ и их последующая оплата фактически осуществлялись Рослесхозом, хотя формально эти функции были закреплены за подведомственным ему ФГУ «Рослесресурс», которое осуществляло организацию проведения торгов, подписание государственных контрактов и актов приемки выполненных работ, техническое содействие при размещении государственного заказа для государственных нужд за счет средств федерального бюджета.

Такое распределение полномочий не обеспечивает соблюдение принципов контроля за размещением и выполнением государственного заказа и содержит высокие коррупционные риски, поскольку выводит из сферы ответственности

Рослесхоз, который определяет финансовые параметры государственного заказа, принимает работы, но при этом не подписывает государственные контракты и акты выполненных работ.

При этом исполнителем основного объема работ в анализируемом периоде являлось также подведомственное Рослесхозу ФГУП «Рослесинфорг», которое ежегодно принимало участие в конкурсах на размещение заказов и в последующем их реализовывало, в том числе и как единственный участник конкурсных процедур.

В ходе проверки в деятельности Рослесхоза и подведомственных ФГУ «Рослесресурс» и ФГУП «Рослесинфорг» установлены факты, содержащие высокие коррупционные риски:

1. Порядок организации исполнения государственных контрактов, установленный ФГУ «Рослесинфорг» для своих филиалов, не обеспечивает прозрачность учета выполненных работ и их стоимостных характеристик. Это не исключает факты оплаты соисполнителям за невыполненные работы. Например, в ходе проверки в «Севзаплеспроекте» установлена оплата соисполнителям за невыполненные работы в объеме 16 млн. рублей.

2. В результате отсутствия должного контроля за подведомственной организацией ФГУП «Рослесинфорг» со стороны Рослесхоза доля накладных затрат при выполнении госконтрактов в 2011 году была завышена до 89 %, что представляет возможность бесконтрольного расходования финансовых средств ФГУП «Рослесинфорг» и приводит к неэффективному и нерациональному расходованию бюджетных средств.

3. ФГУП «Рослесинфорг» в проверяемом периоде осуществляло высокорискованные сделки с государственным движимым имуществом (денежные средства) без согласования с Рослесхозом.

4. В Республике Карелия (как в одном из немногих субъектов Российской Федерации) не создан специальный уполномоченный орган в сфере исполнения полномочий в области лесных отношений, переданных Российской Федерацией Республике Карелия. Указанные полномочия исполняет Минприроды Карелии, которое также осуществляет государственное управление и реализацию полномочий в сфере охраны окружающей среды, экологической экспертизы, регулирования отношений недропользования, лесопользования и водопользования. В рамках своей деятельности, определенной Положением, Министерство сочетает функции по оценке состояния и учету лесных ресурсов, лесному планированию, проектированию и проведению экологической экспертизы проектной документации; осуществлению государственного лесного контроля и надзора, предоставлению в пользование лесных участков, проведению государственной политики в сфере лесопромышленного и горнопромышленного комплексов, разработке мероприятий по обеспечению рациональных схем поставок древесного сырья на перерабатывающие предприятия Республики Карелия, подготовке предложений по развитию предприятий в лесопромышленном комплексе.

Совмещение указанных функций содержит высокие коррупционные риски и не исключает лоббирования интересов определенных лиц в отношении оценки ресурсного потенциала при предоставлении права лесопользования, а также при предоставлении права пользования другими природными ресурсами на лесных участках и особо охраняемых природных территориях.

В ходе проверки установлено, что при проведении работ, связанных с оценкой качественных и количественных показателей лесных ресурсов, таких как лесоустроительные работы, разработка проектов освоения лесов коммерческими неспециализированными организациями, имеет место некачественное выполнение этих работ, допускаются ошибки и неточности. Проведение государственной экспертизы Министерством, которое наделено также и полномочиями по управлению природными ресурсами, содержит высокие коррупционные риски.

Согласно информации о возбуждении уголовных дел в сфере ЛПК в отношении должностных лиц подведомственных государственных учреждений Министерства, по данным МВД по Республике Карелия, за период 2007-2011 годов возбуждено 61 уголовное дело, в том числе: по факту получения незаконного денежного вознаграждения - 23 уголовных дела; по факту превышения служебных полномочий - 5 уголовных дел; по факту злоупотребления служебным положением - 14 уголовных дел; по факту халатного отношения к своим должностным обязанностям - 5 уголовных дел; по факту служебного подлога - 14 уголовных дел. По 23 уголовным делам материалы направлены в суд.

По результатам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» Рослесхозу направлено представление Счетной палаты Российской Федерации от 29 мая 2012 года № ПР-10-117/10-04. Письмом от 19 июня 2012 года № АБ-05-26/6809 Рослесхоз проинформировал Счетную палату Российской Федерации о рассмотрении представления, принятых мерах: по повышению эффективности использования бюджетных средств; устранению нарушений законодательства, выявленных в ходе проверки; осуществлению контроля за подведомственными учреждениями.

По результатам контрольного мероприятия «Проверка соблюдения законодательства при предоставлении, использовании и распоряжении находящимися в государственной собственности земельными и лесными участками на территории Ленинградской области в 2007-2011 годах» направлено представление губернатору Ленинградской области от 6 апреля 2012 года № ПР10-48/10-04. Письмом от 23 мая 2012 года № 4-1056/12-3-1 сообщено о принятых мерах, которые учтены при рассмотрении. Нарушения и замечания, не устраненные в ходе исполнения данного представления, нашли отражение в ходе настоящего контрольного мероприятия, о чем правительство Ленинградской области будет проинформировано.

## **Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия**

Акты проверки использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников при исполнении полномочий Российской Федерации в части оценки состояния и учета лесных ресурсов за период 2007-2011 годов в ФГУ «Рослесресурс» от 22 мая 2012 года № КМ-389/10-04, в ФГУП «Рослесинфорг» от 24 июля 2012 года № КМ-554/10-04, в филиале ФГУП «Рослесинфорг» «Севзаплеспроект» от 19 июня 2012 года № КМ-490/10-04, в ОАО «Севзаплесхозпроект» от 19 июня 2012 года № КМ-449/10-04, в Министерстве по природопользованию и экологии Республики Карелия от 23 октября 2012 года № КМ-765/10-04 подписаны с разногласиями руководителей объектов проверки.

### **Выводы**

**1.** Согласно данным государственного лесного реестра, по состоянию на 1 января 2012 года общая площадь земель лесного фонда составляла 1146,1 млн. га, общий запас древесины в лесах составил 79878,9 млн. куб. м. За период 2008-2012 годов площадь лесов увеличилась на 2 %, запас - на 4 %. Площадь покрытых лесной растительностью земель составила 772 млн. га и увеличилась на 3 процента.

В ходе проверки установлено, что площадь земель лесного фонда по данным лесного реестра на 35 млн. га, или на 3 %, больше, чем по данным государственного кадастра объектов недвижимости, отраженным в земельном балансе Российской Федерации.

Расхождение данных государственного статистического учета не обеспечивает достоверную информацию о землях лесного фонда и необходимый контроль за использованием лесных участков, являющихся объектом федеральной собственности, содержит риск отчуждения лесных участков в другие категории земель и другие формы собственности и ставит под сомнение достоверность данных государственного лесного реестра о количественных и качественных показателях лесных ресурсов, являющихся объектом государственной собственности.

**2.** За период 2007-2011 годов нормативно-правовое регулирование в части оценки состояния и учета лесных ресурсов, а также разработки документов лесного планирования не обеспечило эффективное исполнение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области лесных отношений:

- Лесной кодекс Российской Федерации внес кардинальные изменения в структуру лесоуправления и организацию лесопользования, а также в систему отечественного лесоустройства, в результате ежегодный объем лесной таксации был снижен с 45 млн. га в 2006 году до 5-10 млн. га в 2007-2011 годах. Соответственно, в 2011 году давность материалов лесоустройства со сроком действия 10 лет составляет всего 19 %, 11-15 лет - 18 %, 16-20 лет - 35 %, свыше 20 лет - 28 %. Применение устаревшей лесоустроительной информации снижает качество лесного планирования и проектирования, не позволяет эффективно расхо-

довать субвенции на выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, сдерживает вовлечение в оборот дополнительных лесных ресурсов;

- за период 2007-2011 годов на территории субъектов Российской Федерации лесоустроительные работы проведены на площади 27,4 млн. га, составляющей только 2,4 % от площади всех лесов, их общая стоимость составила 1333,2 млн. рублей, включая различные источники финансирования, в том числе средства арендаторов лесных участков. Только в 2011 году на проведение лесоустроительных работ выделено из федерального бюджета 208,4 млн. рублей;

- в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации было произведено изменение функционального назначения и категорий лесов, однако порядок функционального деления защитных лесов на различные категории защитности Лесным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ за период с 4 декабря 2006 года по 14 марта 2009 года не был установлен, не были предусмотрены лесопарковые зоны, а в зеленых зонах был установлен строгий правовой режим, который ранее распространялся исключительно на лесопарковые зоны. Указанные изменения привели к необходимости прекращения лесопользования в зеленых зонах и расторжения договоров аренды в судебном порядке;

- в 2008 году за счет средств федерального бюджета Рослесхозом выполнены работы стоимостью 1146,5 млн. рублей по проектированию границ эксплуатационных, защитных и резервных лесов на территории субъектов Российской Федерации на площади 910,4 млн. га; к этому времени уже были подготовлены и утверждены лесные планы и лесохозяйственные регламенты лесничеств субъектов Российской Федерации, на разработку которых были израсходованы средства федерального бюджета в объеме 588,5 млн. рублей. В результате в последующий период потребовалось проведение работ по внесению изменений в лесные планы и лесохозяйственные регламенты стоимостью 221,6 млн. рублей. Такой подход нарушает принцип эффективности использования средств федерального бюджета, изложенный в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- в большинстве субъектов Российской Федерации площадь лесов зеленой зоны за пятилетний период осталась без изменения или изменилась незначительно. Тогда как на территории Ленинградской области за период 2007-2011 годов леса, ранее относившиеся к категории «зеленая зона», отнесены к другим категориям защитности, в результате чего площадь лесов зеленых зон уменьшилась на 1103 тыс. га (в 36 раз) и составляет 30,9 тыс. га; площадь ценных лесов увеличилась на 1441,9 тыс. га (в 2,7 раза) и составляет 2303,5 тыс. га, в том числе площадь запретных полос лесов, расположенных вдоль водных объектов, увеличилась на 1083,7 тыс. га (в 3,2 раза) и составила 1570 тыс. гектаров.

Такое распределение лесов по функциональным зонам не соответствует требованиям Федерального закона от 14 марта 2009 года № 32-ФЗ, постанов-

ления Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 года № 1007, не допускающих уменьшение площади лесопарковых и зеленых зон;

- на территории Республики Карелия в нарушение статей 9, 31 Водного кодекса Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации от 10 января 2009 года № 17 «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» границы водоохранных зон (в установленном нормативными правовыми актами порядке) не установлены.

Несмотря на это, по состоянию на 1 января 2012 года данные по лесам, расположенным в водоохранных зонах, внесены в государственный лесной реестр и в лесохозяйственные регламенты лесничеств Республики Карелия, что делает нелегитимными указанные документы;

- согласно статье 72 Лесного кодекса Российской Федерации, объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет, однако при внесении изменений в Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ введение в действие этой нормы законодательства ежегодно переносится, допускается предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда без проведения государственного кадастрового учета.

За период 2008-2011 годов за счет средств федерального бюджета в объеме 3702,2 млн. рублей проведены работы по формированию лесных участков для постановки их на кадастровый учет на площади 166,9 млн. га, что составляет 14,6 % от площади земель лесного фонда, из них поставлены на кадастровый учет лесные участки на площади 98,4 млн. га, что составляет 60 % от площади сформированных участков и 9 % от площади земель лесного фонда.

Таким образом, для постановки земель лесного фонда на кадастровый учет в полном объеме в действующих условиях организации проведения этих работ и при действующих объемах финансирования из федерального бюджета потребуется 50 лет и 21 млрд. рублей.

На основании статьи 27 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ отказано в постановке на учет 26,1 тыс. ед. лесных участков, на выполнение работ по формированию которых направлены средства федерального бюджета в объеме (расчетно) 559,7 млн. рублей. Таким образом, использование этих средств не обеспечило достижение конечной цели - постановки лесных участков на учет в кадастре объектов недвижимости в нарушение принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Отсутствие границ лесных участков препятствует осуществлению их учета в государственном кадастре недвижимости и создает условия для отчуждения права собственности Российской Федерации в другие виды собственности;

- в результате введения в действие части 18 статьи 4.1 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» о принятии решений о включении земельного участка в границу населенного пункта и об установлении или об изменении вида разрешенного использования земельного участка исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации контроль за осуществлением перевода лесных участков в земли поселений на федеральном уровне утрачен, что влечет необоснованный перевод земель лесного фонда в земли поселений;

- регламентация порядка проведения государственной инвентаризации лесов в проверяемый период отсутствовала;

- Рослесхозом в докладах о результатах деятельности ведомства завышаются показатели результатов проведения дистанционного мониторинга лесопользования, поскольку приводятся данные только предполагаемого ущерба от незаконных рубок, составившего за период с 2008 по 2011 год 20557,6 млн. рублей. При проведении натурных проверок на территории субъектов Российской Федерации подтверждена сумма ущерба 5019,6 млн. рублей, из них предъявлено к возмещению 1600,7 млн. рублей, возмещено 112,1 млн. рублей. Это составляет всего 9 % от объема средств федерального бюджета, затраченных на выполнение работ по дистанционному мониторингу (1272,7 млн. рублей), что свидетельствует о несоблюдении установленного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принципа эффективного использования бюджетных средств в объеме, а также о наличии коррупционных признаков как в действиях ФГУП «Рослесинфорг» (исполнитель государственных контрактов), так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- действующая система проведения оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству и использованию лесов на территории субъектов Российской Федерации недостаточно эффективна, поскольку учитывает только результаты работ без произведенных затрат, то есть без привязки к государственным контрактам на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов на территории субъекта. Экономический эффект в результате отрицательной оценки выполнения мероприятий, то есть убыток, не определяется.

**3. Проверка и анализ соблюдения законодательства при использовании средств федерального бюджета и средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, поступивших на счета государственных заказчиков и исполнителей государственных заказов, выявили финансовые нарушения, сумма которых составляет более 2 млрд. рублей, в том числе:**

- нарушение принципа эффективного расходования бюджетных средств, предусмотренного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В результате отсутствия должного контроля за подведомственной организацией - ФГУП «Рослесинфорг» - со стороны Рослесхоза доля накладных затрат

при выполнении госконтрактов в 2011 году была завышена до 89 %. Сумма завышения накладных затрат непроизводственного характера составила 2028,5 млн. рублей. Данная практика создает предпосылки бесконтрольного расходования финансовых средств ФГУП «Рослесинфорг», направленных по итогам размещения госзаказа;

- в нарушение требований пункта 4 статьи 6 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 года № 47 «О Правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета» отдельный учет результатов финансово-хозяйственной деятельности ФГУП «Рослесинфорг» не осуществляется;

- в нарушение требований пункта 3 статьи 23 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в проверяемом периоде ФГУП «Рослесинфорг» осуществляло высокорискованные сделки с денежными средствами без согласования с Рослесхозом;

- при проверке исполнения государственных контрактов, заказчиком которых является ФГУ «Рослесресурс», а исполнителем работ ФГУП «Рослесинфорг», в нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации были допущены следующие факты нарушений условий, предусмотренных контрактами: проверка фактических затрат не производилась, протокол согласования фактических затрат отсутствует, а также имело место привлечение соисполнителей без согласования с заказчиком.

Также в ходе проверки установлены необоснованное уклонение ФГУ «Рослесресурс» как заказчика от своевременной приемки и надлежащего оформления актов приемки работ, а также задержка оплаты выполненных работ от одного до 4-х календарных месяцев.

Установлено, что имело место необоснованное увеличение цены контракта при отсутствии дополнительной потребности в работах, услугах (цена контракта была увеличена после приемки работ, предусмотренных техническим заданием).

**4.** В деятельности органов государственной власти, подведомственных им государственных учреждений и государственных унитарных предприятий при использовании средств федерального бюджета и выполнении работ, связанных с оценкой состояния и учета лесных ресурсов, выявлены коррупционные риски.

**4.1.** Размещение государственного заказа, приемка выполненных работ и их последующая оплата фактически осуществлялись Рослесхозом, хотя формально эти функции были закреплены за ФГУ «Рослесресурс», которое осуществляло организацию проведения торгов, подписание государственных контрактов и актов приемки выполненных работ, техническое содействие при размещении государственного заказа для государственных нужд за счет средств федерального бюджета.

Такое распределение полномочий не обеспечивает соблюдение принципов контроля за размещением и выполнением государственного заказа и содержит высокие коррупционные риски, поскольку выводит из сферы ответственности

Рослесхоз, который определяет финансовые параметры государственного заказа, принимает работы, но при этом не подписывает государственные контракты и акты выполненных работ.

**4.2.** Исполнителем основного объема работ в анализируемом периоде являлось также подведомственное Рослесхозу ФГУП «Рослесинфорг», которое ежегодно принимало участие в конкурсах на размещение заказов и в последующем их реализовывало, в том числе и как единственный участник конкурсных процедур. При этом за период 2007-2008 годов ФГУП «Рослесинфорг» привлекало соисполнителей в лице коммерческих структур, отдельные из которых в настоящее время ликвидированы или перерегистрированы, что не исключает возможности хищения средств, выделенных на исполнение государственных заказов из федерального бюджета.

Порядок организации исполнения государственных контрактов, установленный ФГУП «Рослесинфорг» для филиалов, не обеспечивает прозрачность учета выполненных работ и их стоимостных характеристик. Это не исключает факты оплаты соисполнителям за невыполненные работы.

### **Предложения**

**1.** По результатам проверки направить представление Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федерального агентства лесного хозяйства В.Н. Маслякову, в котором предложить:

- рассмотреть вопрос о результатах проверки и разработать меры по устранению выявленных нарушений;

- обеспечить взаимодействие с органами Росземкадастра в части приведения в соответствие данных государственного земельного кадастра и данных государственного лесного реестра, а также постановления на государственный кадастровый учет;

- рассмотреть вопрос о повышении эффективности работ по формированию лесных участков с постановкой их на кадастровый учет за счет включения в государственный контракт условий о необходимости постановки лесных участков на учет в государственном кадастре объектов недвижимости;

- внести изменения в методические рекомендации по проведению государственной инвентаризации лесов в части оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству на территории субъектов Российской Федерации в соотношении со средствами федерального бюджета, затраченными на их проведение;

- усилить контроль за исполнением полномочий в области лесных отношений органами государственной власти субъектов Российской Федерации в части предъявления исков по возмещению ущерба за нарушения лесного законодательства, выявленные по результатам проведения дистанционного мониторинга.

**2.** Направить представление Счетной палаты Российской Федерации руководителю ФГУП «Рослесинфорг» А.Г. Третьякову, в котором предложить рас-

смотреть вопрос о результатах контрольного мероприятия и разработать меры по устранению нарушений, выявленных в ходе проверки.

**3.** Направить информационные письма Президенту Российской Федерации В.В. Путину, Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донскому, временно исполняющему обязанности руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Н.Н. Антипиной, Главе Республики Карелия А.П. Худилайнenu, губернатору Ленинградской области А.Ю. Дрозденко.

**4.** Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**5.** Отчет о результатах контрольного мероприятия и копии актов проверок на объектах контрольного мероприятия направить в Министерство внутренних дел Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М.В. ОДИНЦОВ**