



2020

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)



М.А.МЕНЬ
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



И.П.МОРОХОЕВА
Председатель Контрольно-счетной
палаты Иркутской области

Результаты контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)»

Цели

Оценить состояние и использование лесосырьевых ресурсов. Провести анализ факторов, влияющих на эффективность использования лесных ресурсов, а также соблюдения законодательства при использовании лесных ресурсов и осуществлении контроля за заготовкой и оборотом древесины.

Итоги проверки

За последние три года покрытая лесом площадь сократилась на 2,1 млн га, или 0,3 %, и по состоянию на начало 2019 года составила 768,1 млн га. Увеличилась площадь спелых и перестойных древостоев на 1,1 млн га, или 0,3 %. Это свидетельствует о невысокой освоенности лесов.

Площадь земель, требующих лесовосстановления, увеличилась на 2,8 % и составила 33,2 млн га, или 4,3 % от покрытой лесом площади.

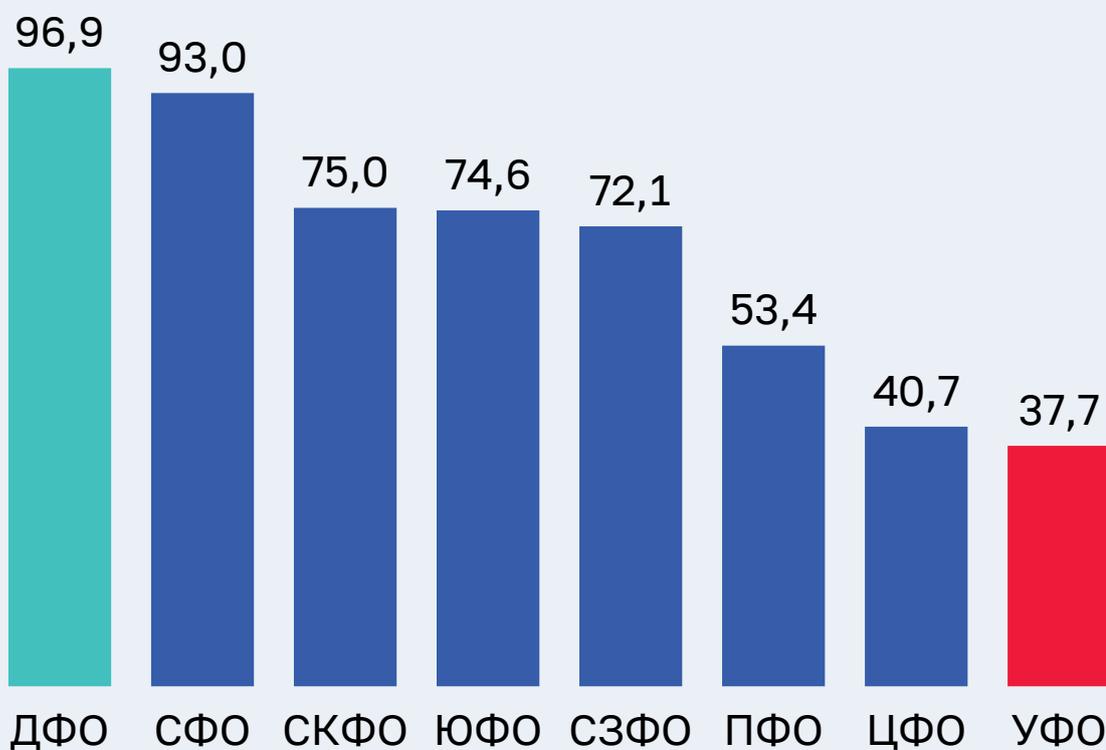
Аренда лесных участков для других видов лесопользования, исключая заготовку древесины, практически не получает развития. Анализ по другим видам использования лесных участков показал неполное освоение зон планируемого использования лесов для осуществления лесопользования.

Выводы

Механизм определения Рослесхозом объемов субвенций для исполнения переданных лесных полномочий остается непрозрачным.

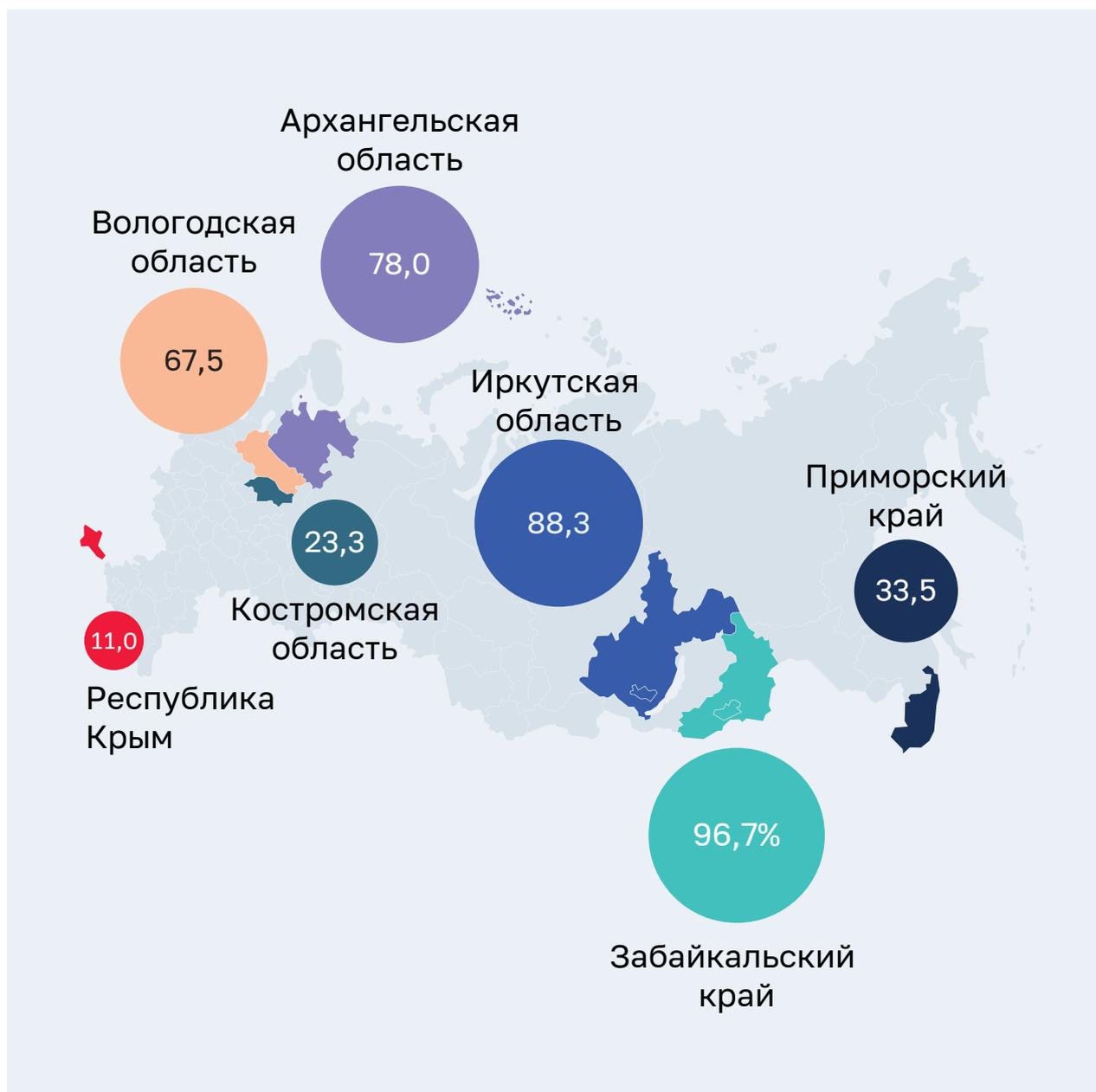
Меры по предотвращению нелегальной заготовки древесины недостаточно эффективны и не оказывают влияния на декриминализацию ситуации в лесной отрасли, объем незаконных рубок и оборота древесины в Российской Федерации остается высоким (в 2018 году объем незаконных рубок составил 1,1 млн куб. м).

Федеральные округа



Субъекты Российской Федерации не достаточно эффективно осуществляют переданные им полномочия в области лесных отношений. Большинство регионов не достигают установленные им целевые показатели. Актуальная информация о состоянии лесных ресурсов отсутствует.

Площадь земель лесного фонда, на которых лесоустройство проводилось более 10 лет, составляет 85 %. Это значит, что о состоянии лесного фонда на площади 974 млн га нет достоверной информации.



Предложения Счетной палаты

Счетная палата со своей стороны предлагает предусмотреть единые подходы к определению нормативов патрулирования лесов, установить общие требования к порядку организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины. Также целесообразно пересмотреть нормативы заготовки древесины для собственных нужд, установить ответственность за недостоверность данных лесоустройства и рассмотреть вопрос об изменении порядка определения размера возмещения ущерба, причиненного лесам.

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации

1 ноября 2019 года

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.8.0.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год, план работы Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2019 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность объектов контрольного мероприятия в области лесных отношений по исполнению нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих вопросы использования лесных ресурсов, в том числе заготовки и оборота древесины, а также бухгалтерская, финансовая, статистическая, управленческая и иная отчетность.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Правительство Республики Крым (Республика Крым, г. Симферополь).
- Правительство Забайкальского края (Забайкальский край, г. Чита).
- Администрация Костромской области (Костромская область, г. Кострома).
- Правительство Вологодской области (Вологодская область, г. Вологда).
- Правительство Архангельской области (Архангельская область, г. Архангельск).
- Правительство Иркутской области (Иркутская область, г. Иркутск).
- Администрация Приморского края (Приморский край, г. Владивосток).

- Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва).
- Министерство лесного комплекса Иркутской области (Иркутская область, г. Иркутск) (Контрольно-счетная палата Иркутской области).
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Рослесинфорг» (г. Москва) (с выездом в филиалы, расположенные в г. Иркутск, г. Архангельск, г. Вологда).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С мая по октябрь 2019 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценка состояния и использования лесосырьевых ресурсов, анализ факторов, влияющих на эффективность использования лесных ресурсов.

5.2. Цель 2. Проверка и анализ соблюдения законодательства при использовании лесных ресурсов и осуществлении контроля за заготовкой и оборотом древесины.

5.3. Цель 3. Анализ законности и эффективности использования финансовых ресурсов.

5.4. Цель 4. Анализ эффективности функционирования лесопромышленного комплекса и его вклада в формирование бюджетных доходов.

6. Проверяемый период деятельности

2016–2018 годы, истекший период 2019 года (при необходимости более ранние периоды).

7. Краткая характеристика

Забайкальский и Приморский края, Архангельская, Вологодская, Костромская и Иркутская области, Республика Крым в силу их различного географического положения и природных условий имеют присущие только им характеристики лесов, из которых вытекает их основное целевое назначение. На территории Забайкальского края, Архангельской, Вологодской, Костромской и Иркутской областей леса имеют лесоэксплуатационное назначение; на территории Приморского края леса являются средой обитания краснокнижных редких животных – тигра амурского и леопарда

дальневосточного; на территории Республики Крым леса обладают высоким рекреационным потенциалом.

Показатели, характеризующие состояние лесов на территории проверяемых субъектов Российской Федерации, представлены в таблице:

(млн руб.)

	Забайкальский край	Республика Крым	Костромская область	Архангельская область	Иркутская область	Вологодская область	Приморский край
Лесистость субъекта Российской Федерации, %	68,3	10,7	74,1	54,1	82,6	68,9	77,2
Покрытая лесом площадь, млн га	28,3	0,15	4,4	21,7	62,4	9,8	10,3
Запас древесины в лесах, млн м	2 571,28	23,58	752,66	2 572,32	8 608,31	1 585,72	1 501,82
Средний запас древесины на 1 га, куб. м	90,8	160,5	171,97	118,6	138,1	161,9	145,3
Допустимый объем изъятия древесины, куб. м	18,3	0,09	12,2	25,6	73,6	29,7	7,4
Процент освоения	9,5	40,8	48,2	58,2	48,5	59,5	63,1
Основные лесобразующие породы	лиственница, береза	дуб, бук, сосна	береза, сосна, ель	ель, сосна, береза	лиственница, сосна	ель, сосна, береза	ель, кедр, дуб
Объем финансирования из федерального бюджета за 2018 г., всего	1 231,8	177,0	346,1	714,7	1 206,3	468,1	476,6
Доходы федерального бюджета за использование лесов за 2018 г., всего	383,1	10,8	531,7	1 012,4	2 586,2	1 333,2	571,5

В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) и Федеральным законом от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» с 1 января 2007 года органам государственной власти субъектов переданы отдельные полномочия.

Исполнительными органами власти, осуществляющими в проверенных субъектах Российской Федерации полномочия в области лесных отношений, являются департамент лесного хозяйства Приморского края, министерство природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области, департамент лесного хозяйства Костромской области, министерство природных ресурсов Забайкальского края, департамент лесного комплекса Вологодской области, министерство лесного комплекса Иркутской области, Министерство экологии и природных ресурсов Республики Крым.

По данным Рослесхоза, в рамках Федерального проекта «Сохранение лесов»¹ в проверенных субъектах Российской Федерации осуществлены мероприятия, в том числе:

- по оснащению специализированной техникой для выполнения комплекса мероприятий по лесовосстановлению и лесоразведению, в том числе: в Архангельской области – на 100 % (закуплено 112 ед. техники и оборудования), в Костромской области – на 100 % (3 ед.), в Вологодской области – на 100 % (7 ед.), в Иркутской области – на 100 % (4 ед.), в Приморском крае – на 100 % (12 ед.), в Забайкальском крае – на 100 % (23 ед.), в Республике Крым – на 100 % (1 ед.);
- по оснащению лесопожарной техникой и оборудованием для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров, в том числе: в Архангельской области – на 98,8 % (закуплено всего 84 ед. из 85 ед. запланированных), в Костромской области – на 100 % (14 ед. техники), в Вологодской области – на 100 % (11 ед.), в Иркутской области – на 100 % (52 ед.), в Приморском крае – на 79,3 % (23 ед. из 29 ед.), в Забайкальском крае – на 80 % (68 ед. из 85 ед.), в Республике Крым – на 70,6 % (12 ед. из 17 ед.).

Наибольшее количество предприятий лесопромышленного комплекса находятся в Иркутской области (1792 предприятия), в Вологодской области (1258 предприятий) и Приморском крае (848 предприятий). Основным видом деятельности предприятий является заготовка древесины (54,5 %).

8.1. Оценка состояния и использования лесосырьевых ресурсов, анализ факторов, влияющих на эффективность использования лесных ресурсов

8.1.1. Леса России занимают 65 % площади Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 2019 года общая площадь земель лесного фонда России сократилась на 707,0 тыс. га в сравнении с 2016 годом² в связи с переводом земель лесного фонда в земли иных категорий на основании распоряжений Правительства Российской Федерации.

-
1. Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Экология» от 21 декабря 2018 г. № 3 в рамках национального проекта «Экология», утвержденного протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 сентября 2018 г. № 12 (далее – Федеральный проект «Сохранение лесов»).
 2. Данные формы 3-ГЛР, утвержденной приказом Минприроды России от 6 октября 2016 г. № 514.

Площадь земель лесного фонда, по данным государственного лесного реестра (по состоянию на 1 января 2018 года), на 20,7 млн га больше (чем по данным Росреестра³), в частности, по Костромской области – на 1,0 млн га, по Иркутской области – на 0,03 млн га, по Приморскому краю – на 3,6 млн га, по Архангельской области – на 10,9 млн га.

Важным элементом государственного управления лесами является организация проведения лесоустройства, мероприятия которого направлены на получение точной и объективной оценки эксплуатационных запасов насаждений при планировании к освоению лесных ресурсов, выставлении лесных участков на аукционы, уточнении расчета ежегодно возможного размера отпуска древесины на арендованных лесных участках. Лесоустройство должно проводиться с периодичностью 10–15 лет.

Площадь земель лесного фонда, на которых лесоустройство проводилось более 10 лет, составляет 85 %. Это свидетельствует об отсутствии достоверной информации о лесе на площади 973,7 млн га, в том числе:

- по Костромской области – 23,3 %;
- по Архангельской области – 78 %;
- по Забайкальскому краю – 96,7 %;
- по Иркутской области – 88,3 %;
- по Вологодской области – 67,5 %;
- по Приморскому краю – 33,5 %;
- по Республике Крым – 11 %.

За последние три года покрытая лесом площадь сократилась на 2,1 млн га, или 0,3 %, и по состоянию на 1 января 2019 года составила 768,1 млн га, общий запас древесины в лесах сократился на 232,8 млн куб. м, увеличилась площадь спелых и перестойных древостоев на 1,1 млн га, или 0,3 %, что свидетельствует о неосвоенности лесов и низких темпах их эксплуатации.

Площадь с преобладанием хвойных пород в проверяемый период сократилась на 2,9 млн га, или 0,6 % площади, запас древесины хвойных пород сократился на 387,8 млн куб м, или 0,6 % запаса, соответственно. Указанная динамика прослеживается в том числе в проверенных субъектах: Костромской, Иркутской, Архангельской и Вологодской областях, Приморском и Забайкальском краях.

Площадь земель, требующих лесовосстановления, увеличилась на 2,8 % и по состоянию на 1 января 2019 года составила 33,2 млн га, или 4,3 % от покрытой лесом площади, в том числе:

- по Костромской области – на 12,1 тыс. га (15,7 %);
- по Архангельской области – на 22,4 тыс. га (5,8 %);
- по Вологодской области – на 31,4 тыс. га (9,8 %);

3. Согласно данным отчета по формам № 22-2 площадь земель лесного фонда составила 1 126,3 млн га. По данным формы 3-ГЛР, площадь земель лесного фонда по состоянию составила 1 147,0 млн га.

- по Приморскому краю – на 6,6 тыс. га (5,6 %);
- по Иркутской области – на 157,9 тыс. га (14,8 %).

Основные причины – лесные пожары и рубки.

8.1.2. В соответствии со статьей 86 Лесного кодекса основным документом лесного планирования является лесной план субъекта Российской Федерации, который составляется на 10-летний период (далее – Лесной план). В связи с окончанием его действия в 2018 году утверждены 70 лесных планов на период 2019–2028 годов высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, по 4 субъектам Российской Федерации проекты планов согласованы Рослесхозом, но не утверждены, по 3 регионам – в процессе согласования. По 6 субъектам Российской Федерации (Курская, Белгородская, Воронежская, Тульская, Челябинская области и г. Севастополь) срок действия утвержденных лесных планов не истек.

В ходе проверки новых лесных планов Забайкальского и Приморского краев, Архангельской, Костромской, Иркутской и Вологодской областей на 2019–2028 годы установлено, что указанные планы требуют актуализации в связи с изменением границ защитных, эксплуатационных и резервных лесов, изменениями в лесном законодательстве Российской Федерации, а также корректировки в связи с наличием технических ошибок в соответствии с требованиями пункта 22 приказа Минприроды России № 692⁴.

Так, по Иркутской области лесной план на 2019–2028 годы, утвержденный указом губернатора Иркутской области от 29 мая 2019 г. № 112-уг, требует актуализации в связи с увеличением площади земель лесного фонда на 1,5 тыс. га по состоянию на 1 января 2019 года (согласно данным государственного лесного реестра (далее – ГЛР). Указанное расхождение произошло в связи с проведенными лесоустроительными работами и уточнением данных по ГЛР по площади защитных, эксплуатационных и резервных лесов.

Постановлением губернатора Забайкальского края от 14 января 2019 г. № 1 утвержден лесной план Забайкальского края, проект которого получил положительное заключение Рослесхоза при несоблюдении процедуры подготовки плана (не проведена обязательная процедура по ознакомлению заинтересованных лиц с проектом лесного плана), что не соответствует пунктам 13, 15 состава лесного плана, порядка его подготовки и внесения в него изменений⁵.

Лесохозяйственные регламенты лесничеств субъектов Российской Федерации (Костромской, Архангельской, Вологодской и Иркутской областей, Приморского края) требуют актуализации в связи с изменением площади земель лесного фонда

4. Приказ Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 692 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки и внесения в него изменений».

5. Приложение № 2 к приказу Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 692.

по состоянию на 1 января 2019 года (согласно данным ГЛР), в соответствии с требованиями пункта 16 Состава лесохозяйственных регламентов.⁶

8.1.3. Наблюдается тенденция снижения проведения аукционов органами государственной власти субъектов Российской Федерации на право заключения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности⁷. Так, в 2018 году было выставлено на аукционы 1285 лесных участков под различные виды использования общей площадью 3 080,9 тыс. га, что больше на 234 лесных участка общей площадью 6 081,7 тыс. га, или на 15,4 % меньше, чем в 2016 году.

В рамках проверки в субъектах Российской Федерации установлено, что 40 % аукционов проведены с единственным участником, в результате чего арендаторы платят по минимальным ставкам за 1 куб. м древесины, продавая в дальнейшем древесину по рыночной цене.

В ходе контрольного мероприятия установлены недостатки в части порядка определения расчета арендной платы по лесному участку для заготовки древесины, факта размещения решений о проведении и отказе в проведении аукционов на официальном сайте. В 2018 году открытые конкурсы, которые регламентируются статьями 80.1 и 80.2 Лесного кодекса, на территории проверенных субъектов Российской Федерации не проводились.

Так, при проверке размещения информации на официальном сайте органа государственной власти в 2019 году решения о проведении аукциона (распоряжения министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области от 15 марта 2019 г. № 275-р и № 276-р, от 17 апреля 2019 г. № 412-р, от 4 апреля 2019 г. № 365-р) или об отказе в проведении аукциона не размещались. Это является нарушением части 2 статьи 78 Лесного кодекса, согласно которой решение о проведении аукциона или об отказе в проведении аукциона размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявших такое решение.

Также не размещались распоряжения министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области об отказе в проведении конкурса на право заключения договора аренды для заготовки древесины (от 24 мая 2019 г. № 590-р, от 13 мая 2019 г. № 520-р, от 13 мая 2019 г. № 519-р).

8.1.4. Использование лесов в России согласно Лесному кодексу является платным. За использование лесов вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений.

6. Состав лесохозяйственных регламентов, порядок их разработки, сроки их действия и порядок внесения в них изменений, утвержденный приказом Минприроды России от 27 февраля 2017 г. № 72 (далее – Состав лесохозяйственных регламентов).

7. Данные формы 13-ОИП, утвержденной приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565.

Анализ объемов поступлений платежей за использование лесов в федеральный бюджет за 3 года в проверенных субъектах Российской Федерации показал, что отмечается ежегодное повышение поступлений доходов, основную долю которых составляет плата за использование лесов в части минимального размера арендной платы и плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений, в том числе:

- по Костромской области в 2018 году по сравнению с 2016 годом доходы увеличились в 2,3 раза (572,8 млн рублей – 1341,3 млн рублей);
- по Иркутской области – в 2 раза (2170,6 млн рублей – 4294,7 млн рублей);
- по Приморскому краю – на 74,9 % (326,8 млн рублей – 571,5 млн рублей);
- по Вологодской области – на 71,9 % (775,8 млн рублей – 1333,2 млн рублей);
- по Архангельской области – на 59,6 % (1146,5 млн рублей – 1829,8 млн рублей);
- по Забайкальскому краю – на 33,6 % (254,4 млн рублей – 383,1 млн рублей).

В ходе контрольного мероприятия отмечены нарушения и недостатки, в том числе: в нарушение пункта 1 статьи 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс), согласно которой неналоговые доходы федерального бюджета формируются в соответствии со статьями 41, 42 и 46 Бюджетного кодекса, в том числе за счет платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы за использование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в федеральной собственности, – по нормативу 100 %, плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда Республики Крым, в части минимального размера арендной платы в сентябре-декабре 2017 года и в январе-феврале 2018 года в федеральный бюджет не направлялась. Арендная плата по указанным договорам зачислялась в доход бюджета Республики Крым. Недопоступление доходов федерального бюджета в период с сентября по декабрь 2017 года (122 дня) с учетом действовавших до 1 января 2018 года ставок платы и коэффициентов по 11 действующим договорам составило (расчетно) 1845,0 тыс. рублей, в период с 1 января по 1 марта 2018 года (58 дней) с учетом ставок и коэффициентов, действующих с 1 января 2018 года по 10 договорам, – 1133,3 тыс. рублей (расчетно).

В проверенных субъектах отмечается тенденция ежегодного повышения задолженности по платежам за использование лесов в федеральный бюджет. В 2018 году по сравнению с 2016 годом задолженность по платежам в федеральный бюджет увеличилась: по Иркутской области – на 17,5 %, или на 35 095,1 тыс. рублей, по Приморскому краю – на 62,1 %, или на 26 754,5 тыс. рублей. Снижение общей задолженности по платежам в федеральный бюджет за 2016–2018 годы по Костромской, Архангельской, Вологодской областям и Забайкальскому краю обусловлено списанием безнадежной к взысканию задолженности, в том числе:

- по Архангельской области – 191,5 млн рублей;
- по Забайкальскому краю – 55,5 млн рублей;

- по Вологодской области – 58,9 млн рублей;
- по Костромской области – 47,3 млн рублей;
- по Иркутской области – 28,1 млн рублей.

Основным фактором признания безнадежной к взысканию задолженности по платежам за использование лесов в федеральный бюджет является банкротство организаций.

8.1.5. В течение последних 3 лет пожары, неблагоприятные погодные условия и почвенно-климатические факторы являются основными причинами гибели лесов в Российской Федерации.

Основными причинами повреждения и гибели лесов являлись лесные пожары, площадь которых в 2018 году составила 2 712,2 тыс. га и неблагоприятные погодные условия и почвенно-климатические факторы – 1 855,4 тыс. га. Повреждения насекомыми (следующая по значимости причина гибели лесных насаждений) – 1 593,9 тыс. га. Болезни леса, а также антропогенные и непатогенные факторы привели к гибели 805,5 тыс. га леса.

За 3 года в Забайкальском и Приморском краях, Иркутской области продолжилось накопление участков погибшего леса. Это вызвано недостаточными объемами проводимых санитарных рубок и других лесохозяйственных мероприятий, направленных на разработку погибших древостоев.

В проверяемом периоде отмечена тенденция сокращения площади погибших и поврежденных насаждений, например, в Архангельской области (с 940,0 тыс. га до 66,1 тыс. га). Это обусловлено исключением больших по площади участков леса, погибших в 2004–2008 годах под воздействием различных негативных факторов, и к 2018 году переведенных в занятые лесными насаждениями площади в результате их естественного зарастивания.

В настоящее время отсутствуют методики расчета экономического ущерба, причиняемого лесам вследствие иных факторов, кроме лесных пожаров и незаконных вырубок, и провести полную оценку ущерба не представляется возможным.

Сравнительный анализ изменений показателей горимости лесов за трехлетний период по данным отчетности об осуществлении органами государственной власти проверенных субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений свидетельствует об увеличении в 2018 году по сравнению с 2016 годом площади земель лесного фонда, пройденной пожарами на территории Забайкальского края, на 33 %, пройденной пожарами на территории Приморского края, в 24 раза.

Динамика ущерба от лесных пожаров в проверенных субъектах различна. Наибольший ущерб от лесных пожаров составлял: в Иркутской области в 2016 году – 9 246,1 млн рублей, в 2017 году – 5 871,6 млн рублей, в 2018 году – 1 026,2 млн рублей, в Приморском крае в 2017 году – 6 724,5 млн рублей, в 2018 году – 582,7 млн рублей. Ущерб увеличился за 3 года в Забайкальском крае (с 31,9 млн рублей до 58,7 млн рублей), в Костромской области (с 77,5 тыс. рублей до 18,9 млн рублей).

В проверенных субъектах наблюдается тенденция увеличения ущерба от нарушений лесного законодательства, в том числе от незаконных рубок лесных насаждений:

- в Приморском крае в 2016 году – 772,7 млн рублей, в 2017 году – 775,9 млн рублей, в 2018 году – 948,1 млн рублей;
- в Забайкальском крае в 2016 году – 146,3 млн рублей, в 2017 году – 151,3 млн рублей, в 2018 году – 298,3 млн рублей;
- в Костромской области в 2016 году – 20,8 млн рублей, в 2017 году – 34,1 млн рублей, в 2018 году – 71,6 млн рублей.

В Иркутской области установлено снижение ущерба от нарушений лесного законодательства, однако он остается достаточно высоким, в 2016 году составлял 5 488,96 млн рублей, в 2017 году – 5 540,4 млн рублей, в 2018 году – 4 423,6 млн рублей.

8.1.6. Оценка перспектив освоения земель лесного фонда на территориях проверенных субъектов Российской Федерации показала, что аренда лесных участков для других видов лесопользования, исключая заготовку древесины, практически не получает развития.

Анализ по другим видам использования лесных участков (ведение сельского хозяйства, охотничьего хозяйства, заготовка живицы и лекарственных растений) показал неполное освоение зон планируемого использования лесов для осуществления лесопользования, предусмотренного в лесных планах субъектов Российской Федерации.

Так, в Иркутской области для осуществления рекреационной деятельности предоставлено в аренду лесных участков только 4,1 % от планируемой площади, осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства – 3,6 % и осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности – 13 %, в Костромской области для осуществления рекреационной деятельности – 11,4 %, выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых – 19,2 %, осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности – 0,3 %, в Архангельской области предоставлено под рекреационную деятельность – 7,6 %, виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства – 2,4 %, выполнение работ по геологическому изучению недр, разработку месторождений полезных ископаемых – 17,5 %, ведение сельского хозяйства – 12,9 %, осуществление научно-исследовательской и образовательной деятельности – 6,3 %, переработку древесины и других ресурсов – 0,04 %, в Вологодской области для осуществления рекреационной деятельности – 0,5 %.

Увеличение освоения расчетной лесосеки наблюдается по Костромской области (с 41,2 до 48,2 %), по Архангельской области (с 51,7 до 58,2 %), по Приморскому краю (с 59,7 до 63,1 %), по Вологодской области (с 52,6 до 59,5 %). По Забайкальскому краю освоение лесосеки снизилось с 11,3 % до 9,5 %.

8.2. Проверка и анализ соблюдения законодательства при использовании лесных ресурсов и осуществлении контроля за заготовкой и оборотом древесины

8.2.1. При анализе вопросов использования лесных ресурсов, правовое регулирование которых осуществляется на федеральном и региональном уровнях, выявлены следующие вопросы, требующие решения.

1) Заключение договоров купли-продажи лесных насаждений с лицами, относящимися к субъектам малого и среднего предпринимательства, на основании аукционов, которые не проводятся в электронной форме (путем очного участия заявителей)⁸, влечет риски непрозрачности выбора победителя и определения цены договора купли-продажи, ввиду возможных коррупционных проявлений, сговора участников аукционов в целях устранения конкурентов, а также признания аукционов несостоявшимися ввиду участия единственного участника вследствие создания препятствий к участию в аукционе иным лицам, в результате чего договор заключается по начальной цене. Это влечет за собой снижение поступлений средств в бюджеты всех уровней.

2) Федеральным законодательством не предусмотрен контроль за целевым использованием гражданами древесины, заготовленной по договорам купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, а также не определен механизм контроля за отчуждением или переходом древесины от одного лица к другому иными способами.

Действующим федеральным законодательством не предусмотрена обязанность использования древесины по целевому назначению и ответственность за невыполнение указанного обязательства.

Часть 4.1 статьи 30 Лесного кодекса устанавливает запрет на отчуждение или переход от одного лица к другому иными способами древесины, заготовленной гражданами для собственных нужд.

При этом механизм контроля за отчуждением не определен, в результате чего в субъектах Российской Федерации сложилась противоречивая практика регулирования указанных правоотношений.

В ряде субъектов Российской Федерации действуют нормативные правовые акты, которыми предусмотрена административная ответственность за нецелевое использование древесины (Костромская область, Забайкальский край)⁹.

В Архангельской области, например, нормативные правовые акты,

-
8. Согласно пункту 3 части 2 статьи 80 Лесного кодекса аукцион не проводится в электронной форме, в том числе при заключении договора купли-продажи лесных насаждений в соответствии с частью 4 статьи 29.1 Лесного кодекса (заготовка древесины юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, относящимися в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого и среднего предпринимательства (на основании договоров купли-продажи лесных насаждений).
9. Статья 6.1 Закона Костромской области от 9 марта 2007 г. № 120-4-ЗКО «О заготовке гражданами древесины для собственных нужд на территории Костромской области», статья 36.1 Закона Забайкальского края от 2 июля 2009 г. № 198-ЗЗК «Об административных правонарушениях».

предусматривающие контроль за целевым использованием древесины, признаются судом не соответствующими действующему законодательству Российской Федерации¹⁰.

При этом отсутствие контроля за целевым использованием гражданами древесины, заготовленной для собственных нужд, создает предпосылки для вовлечения древесины в незаконный оборот.

Установлены факты использования для обеспечения граждан древесиной для собственных нужд механизмов, не предусмотренных лесным законодательством.

Например, в Приморском крае, ввиду невозможности полностью обеспечить потребность граждан путем заключения с населением договоров купли-продажи древесины для собственных нужд, департаментом лесного хозяйства Приморского края с арендаторами лесных участков, осуществляющих использование лесов для заготовки древесины, заключено 216 соглашений, согласно которым арендатор обязуется предоставить не менее 10 % от установленного объема заготовки древесины на арендном участке для обеспечения деятельности специализированных организаций, осуществляющих заготовку, вывозку, складирование и адресную доставку древесины, гражданам для отопления дровяной древесиной, определенных администрациями муниципальных образований, и (или) непосредственно жителям Приморского края, а также на социальные объекты.

В то же время целесообразно внести изменения в статью 49 Лесного кодекса, исключив обязанность для граждан вместе с отчетом об использовании лесов предоставлять материалы дистанционного зондирования (в том числе аэрокосмической съемки, аэрофотосъемки), фото- и видеofиксации, что затруднительно для граждан.

3) Ведение реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений (далее – Реестр)¹¹ требует совершенствования в части установления срока нахождения информации о недобросовестных арендаторах и покупателях в Реестре (например, до 5 лет), а также введения дополнительного основания для включения сведений в Реестр (расторжение договоров в судебном порядке в соответствии со статьей 450 Гражданского кодекса Российской Федерации), в связи с неисполнением арендатором условий договора.

8.2.2. На федеральном уровне не урегулированы вопросы деятельности пунктов приема и отгрузки древесины (далее – пункты), а на региональном – отсутствует единообразие правового регулирования этих вопросов.

10. Постановление правительства Архангельской области от 3 июля 2013 г. № 287-пп «Об утверждении порядка осуществления контроля за целевым использованием древесины, заготовленной в исключительных случаях обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений на территории Архангельской области» признано недействующим в соответствии с решением Архангельского областного суда от 4 октября 2013 года по делу № 3-57, поскольку нормы Лесного кодекса и Правила заготовки древесины не содержат положений, устанавливающих как формы, так и саму возможность контроля за целевым использованием заготовленной древесины, в том числе в случаях обеспечения государственных или муниципальных нужд.

11. Предусмотрено частью 1 статьи 98.1 Лесного кодекса.

Предъявляются различные требования к порядку учета древесины на пунктах, и к их отчетности. Например, в Архангельской области¹², записи о совершении операций с древесиной вносятся в журналы, которые ведутся в бумажном виде и хранятся на пункте приема и отгрузки древесины. Отсутствие единой электронной системы учета, в том числе отчетов о деятельности пунктов не позволяет организовать эффективную систему контроля деятельности пунктов.

Правительством Иркутской области региональный надзор за пунктами приема, переработки и отгрузки древесины, а также принятой, переработанной, отгруженной на них древесиной осуществляется на основании закона Иркутской области от 30 ноября 2016 г. № 100-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области», а также иных правовых актов¹³, с использованием информационных систем «АВЕРС: Управление лесным фондом ПРОФ» и «ЛесРегистр». Это позволяет использовать риск-ориентированный подход при контроле за деятельностью пунктов и оперативно получать информацию об обороте древесины на пунктах (проведено 1910 проверок, административные штрафы за несоблюдение требований к организации деятельности пунктов назначены на сумму 80,0 млн рублей).

Информационная система контроля происхождения древесины Иркутской области «ЛесРегистр» введена в Иркутской области с 2017 года в целях выявления незаконного оборота древесины. Для осуществления учета внедрена система выдачи лесозаготовителям идентификационных карт, которые выдаются вместе с сопроводительными документами на заготовку партии леса, и изымаются на пункте приема заготовленной древесины. Кроме того, указанная система в автоматическом режиме определяет расхождения в объемах, отраженных в системе ЛесЕГАИС и в объемах, отраженных в пунктах приема¹⁴.

Использование системы позволяет контролировать объемы заготовки до поступления древесины на пункты приема и выявлять недобросовестных лесопользователей. Объем незаконных рубок в 2018 году снизился на 48 % по сравнению с 2017 годом.

В соответствии с частью 2 статьи 29.1 Лесного кодекса в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд

-
12. Закон Архангельской области от 24 июня 2009 г. № 38-4-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Архангельской области».
 13. Постановление правительства Иркутской области от 2 февраля 2017 г. № 58-пп «О реализации закона Иркутской области «Об организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области», приказ министерства лесного комплекса Иркутской области от 2 февраля 2017 г. № 6-мпр «Об установлении Порядка регистрации, выдачи, использования и возврата идентификационных карт», приказ министерства лесного комплекса Иркутской области от 19 апреля 2017 г. № 35-мпр «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по постановке на учет, снятия с учета пунктов приема, переработки и отгрузки древесины в Иркутской области, переоформления, выдачи дубликата свидетельства о постановке на учет пунктов приема, переработки и отгрузки древесины», закон Иркутской области от 27 декабря 2016 г. № 133-ОЗ «Об административной ответственности за неисполнение требований к организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области», приказ министерства лесного комплекса Иркутской области от 19 апреля 2017 г. № 36-мпр «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче идентификационных карт».
 14. Распоряжение правительства Иркутской области от 23 декабря 2016 г. № 776-рп «О реализации пилотного проекта по маркировке всей заготавливаемой древесины в Иркутской области в 2016–2018 годах».

или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

Проверки целевого использования древесины, заготовленной в исключительных случаях на основании договоров купли-продажи лесных насаждений, проведение которых предусмотрено законом Иркутской области от 7 октября 2009 г. № 67/33-ОЗ¹⁵, в Иркутской области в 2015–2017 годах не осуществлялись.

Выявлены нормативные правовые акты Иркутской области в сфере управления лесным хозяйством, принятые с превышением полномочий и не соответствующие законодательству.

1) Закон Иркутской области от 9 января 2019 г. № 1-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки в Иркутской области граждан, нуждающихся в древесине для собственных нужд, и о внесении изменений в статью 2 закона Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» и статью 2 закона Иркутской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области» (далее – закон № 1-ОЗ) предусматривает предоставление лесоматериалов гражданам в качестве дополнительной меры социальной поддержки, которая, в свою очередь, отнесена к исключительным случаям заготовки древесины.

Согласно статье 2 закона № 1-ОЗ предоставление лесоматериалов осуществляется бесплатно. При этом не предусмотрен источник финансирования расходного обязательства Иркутской области, что не соответствует требованиям подпункта 24 пункта 2 статьи 26.3, абзаца пятого статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ¹⁶, а также статей 14, 65, 85 Бюджетного кодекса.

Кроме того, условием предоставления дополнительной меры социальной поддержки является отказ гражданина от заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, что не соответствует подпункту 60 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, статьям 30, 77, 82 Лесного кодекса, поскольку правовое регулирование осуществляется вне пределов ведения субъекта (механизм предоставления меры социальной поддержки взамен льготного права на заготовку древесины, отсутствие критерия нуждаемости не позволяют отнести эту меру к социальной поддержке, изменение механизма предоставления древесины к полномочиям субъекта Российской Федерации не отнесено).

2) Постановление правительства Иркутской области от 5 мая 2012 г. № 230-пп¹⁷ (далее – постановление № 230-пп) принято с превышением полномочий, предоставленных статьями 82, 83 Лесного кодекса. В пункте 2 этого постановления

15. Закон Иркутской области от 7 октября 2009 г. № 67/33-оз «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области» (принят постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 16 сентября 2009 г. № 14/23-ЗС).

16. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

17. «Об утверждении Порядка работ по противопожарной профилактике в лесах и тушения лесных пожаров на территории Иркутской области».

указано, что оно действует до издания уполномоченным федеральным органом исполнительной власти нормативного правового акта по вопросу организации охраны лесов (в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров). Несмотря на то, что приказом Минприроды России от 8 июля 2014 г. № 313 утверждены Правила тушения лесных пожаров, меры к отмене постановления № 230-пп не приняты.

Правительством Иркутской области не принят порядок формирования и расходования фонда оплаты труда работников государственных учреждений Иркутской области, подведомственных министерству лесного комплекса Иркутской области, принятие которого требуется в силу статьи 9 закона Иркутской области от 27 декабря 2016 г. № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области», которой определено, что порядки формирования и расходования фонда оплаты труда работников государственных учреждений устанавливаются правительством Иркутской области в зависимости от подведомственности государственных учреждений.

Приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 19 декабря 1997 г. № 167 утверждено положение о пожарно-химических станциях. При этом Минюстом России указано на необходимость отмены указанного приказа, поскольку согласно письму Минюста России от 13 ноября 2018 г. № 01-147667/18 данный акт содержит нормативные предписания и не был представлен на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации.

8.2.3. Как показывают проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки, параметры госпрограмм в области лесных отношений в регионах не согласуются в достаточной мере с параметрами стратегических документов, установленными на федеральном уровне. Это не соответствует программно-целевому принципу, предусмотренному частью 13 статьи 7 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании).

Действующие региональные программы во всех проверенных субъектах Российской Федерации не в полном объеме коррелируют с государственной программой Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»¹⁸ в части целевых показателей, определенных приложением № 2 к Госпрограмме: в Забайкальском крае (отсутствуют 7 показателей из 12, предусмотренных для субъекта Российской Федерации), в Костромской (4 из 10) (устранено в ходе контрольного мероприятия), в Вологодской (2 из 13), в Иркутской (8 из 13), Архангельской (3 из 12) (устранено в ходе контрольного мероприятия) областях, в Приморском крае (5 из 11), в Республике Крым (6 из 8).

Вместе с тем согласно разделу I Госпрограммы данные целевых показателей (индикаторов) подлежат включению в состав государственных программ субъектов

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» (далее – Госпрограмма «Развитие лесного хозяйства», Госпрограмма).

Российской Федерации в области лесных отношений с сохранением наименований и значений целевых показателей (индикаторов).

Это в том числе обусловлено ежегодными изменениям, вносимыми в федеральную Госпрограмму как в части федерального уровня, так и для субъектов Российской Федерации, что свидетельствует о несоблюдении принципа сбалансированности системы стратегического планирования, установленного частью 5 статьи 7 Закона о стратегическом планировании.

Анализ реализации Госпрограммы за 2016–2018 годы показал неудовлетворительное выполнение целевых показателей в проверенных субъектах Российской Федерации, в том числе:

- в 2016 году из 14 показателей, предусмотренных Госпрограммой для субъектов Российской Федерации, Иркутской областью не выполнено 9 (64,3 %), Вологодской областью – 8 (57,2 %), Костромской областью – 5 (35,7 %), Приморский краем – 6 (42,9 %), Архангельской областью – 6 (42,9 %), Забайкальским краем – 10 (71,4 %);
- в 2017 году из 7 показателей Иркутской областью не выполнено 3 (42 %), Костромской областью – 2 (28,6 %), Приморским краем – 4 (57,1 %), Архангельской областью – 1 (14,3 %), Забайкальским краем – 4 (57,1 %); в 2018 году из 7 показателей Иркутской областью не выполнено 3 (42,9 %), Вологодской областью – 2 (28,6 %), Костромской областью – 3 (42,9 %), Приморским краем – 3 (42,9 %), Архангельской областью – 2 (28,6 %), Забайкальским краем – 4 (57,1 %).

Анализ организации работы по реализации Федерального проекта «Сохранение лесов» на региональном уровне показал ее неудовлетворительное качество. Изначально утвержденные субъектами Российской Федерации паспорта региональных проектов переутверждались в середине 2019 года (в электронном виде в целях приведения их планов реализации в соответствие с федеральным проектом на основе применения типовых результатов и стандартизированных контрольных точек). При этом установлены факты недоработки Информационной системы «Электронный бюджет» в части подсистемы управления национальными проектами, в связи с этим мониторинг достижения результатов региональных проектов, а также ход выполнения плана мероприятий по реализации региональных проектов в электронном виде, предусмотренный Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации¹⁹, до августа 2019 года реализован не был.

Проверка показала, что при формировании региональных проектов «Сохранение лесов» субъектами Российской Федерации предусматривается различное количество показателей. Так, в региональном проекте «Сохранение лесов» Костромской области предусмотрен только один показатель «Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений», в Вологодской области предусмотрено 6 показателей, соответствующих по наименованиям показателям Федерального проекта, в Иркутской области предусмотрено 4 показателя, соответствующие по наименованиям показателям Федерального проекта.

19. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Кроме того, проверкой установлены многочисленные недостатки при формировании паспортов региональных проектов «Сохранение лесов» связанные:

- с несоответствием плановых значений их показателей показателям лесных планов субъектов Российской Федерации (Иркутская и Костромская области);
- с несоответствием методики расчета показателей регионального проекта методике, предусмотренной для расчета идентичных показателей Федерального проекта (Иркутская область);
- с отсутствием качественных или количественных характеристик и иных требований к контрольным точкам или мероприятиям, позволяющих однозначно определить их достижение или выполнение (Иркутская, Вологодская, Костромская области), указание которых предусмотрено пунктом 19.5 Методических рекомендаций по подготовке региональных проектов²⁰;
- с отсутствием в паспортах региональных проектов внебюджетных источников (Иркутская область, Забайкальский край), что не соответствует приложению № 1 Методических рекомендаций по подготовке региональных проектов.

Следует отметить, что на законодательном уровне не прописан механизм планирования и привлечения средств из внебюджетных источников на реализацию национальных, федеральных проектов и государственных программ Российской Федерации, при этом наибольший объем средств на реализацию Федерального проекта «Сохранение лесов» (около 70 %) и Госпрограммы «Развитие лесного хозяйства» (33,5 %) составляют именно внебюджетные источники, представляющие собой средства арендаторов лесных участков, на которых законодательно возложены обязанности по охране, защите и воспроизводству лесов, а также средства от приносящей доход деятельности учреждений подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В ходе проверки установлены факты отсутствия необходимых документов стратегического планирования в субъектах Российской Федерации. Например, в Иркутской области до настоящего времени не принята стратегия социально-экономического развития Иркутской области. Это не соответствует требованиям статьи 32 Закона о стратегическом планировании, статьи 4 закона Иркутской области от 5 декабря 2014 г. № 145-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области», согласно которым стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается в целях определения приоритетов, целей и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации.

В ходе проверки установлены факты неактуальности документов стратегического планирования на региональном уровне. Так, в Забайкальском крае стратегия социально-экономического развития Забайкальского края до 2030 года, утвержденная постановлением правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 г. № 586,

20. Письмо аппарата Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 9861п-П6.

содержит неактуальную информацию в части ответственных исполнителей по пунктам 96-100 плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года. Согласно указанным пунктам ответственным исполнителем является министерство природных ресурсов Забайкальского края, которое в соответствии со своим положением, утвержденным постановлением правительства Забайкальского края от 27 декабря 2016 г. № 503, не осуществляет полномочия в части лесопромышленного комплекса. Также устарела и требует актуализации стратегия социально-экономического развития Костромской области до 2025 года, утвержденная распоряжением администрации Костромской области от 27 августа 2013 г. № 189-ра, не учитывающая значения показателей «Доля площади земель лесного фонда, переданных в пользование, в общей площади земель лесного фонда», «Лесистость» на 2021–2024 годы, предусмотренные госпрограммой Российской Федерации.

Вместе с тем установлены факты несоответствия показателей планов реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и госпрограммы Российской Федерации. Так, значения показателя госпрограммы Российской Федерации «Отношение фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия древесины» в отношении Вологодской области на 2019–2024 годы ниже, чем показатели, предусмотренные планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года, утвержденным постановлением правительства Вологодской области от 26 декабря 2016 г. № 1228.

8.2.4. Площадь лесных участков, переданных в аренду для заготовки древесины по состоянию на 1 января 2019 года, составляет 168,4 млн га, или 14,7 % от общей площади земель лесного фонда, с ежегодным допустимым объемом изъятия древесины 269,2 млн куб. м. Уровень освоения установленного объема ежегодного пользования арендаторами по Российской Федерации не обеспечивался (в 2016 году составлял 64 %, в 2018 году – 68,8 %). Уровень указанного освоения составлял: в Архангельской области (с 77,4 до 86,4 %), в Вологодской области (с 78,7 до 81,6 %), в Приморском крае (с 78,5 до 83,7 %), в Костромской области (с 68,3 до 83,3 %).

По Забайкальскому краю и Иркутской области уровень освоения арендаторами объемов заготовки древесины снизился в период 2016–2018 годы (с 28,1 до 24,7 % и с 70,1 до 67 % соответственно).

В ходе проверки субъектов Российской Федерации установлены следующие недостатки и нарушения при предоставлении в аренду и осуществлении права пользования лесными участками.

По Архангельской области

В нарушение части 3 статьи 74 Лесного кодекса, согласно которой в срок не более чем 30 дней со дня поступления заявления, предусмотренного частью 2 данной статьи, орган государственной власти в пределах их полномочий, определенных статьями 81-84 Лесного кодекса, рассматривает поступившее заявление и проверяет наличие или отсутствие оснований для отказа в заключении нового договора аренды

лесного участка. По результатам рассмотрения и проверки принимается решение о заключении с гражданином или юридическим лицом, являющимися арендаторами лесного участка, нового договора аренды лесного участка без проведения торгов. По указанным договорам не представлены решения о предоставлении лесных участков в аренду (устранено в ходе контрольного мероприятия).

По Иркутской области

1) В результате ненадлежащего осуществления министерством лесного комплекса Иркутской области проверок соблюдения арендаторами условий договоров аренды, проведение которых предусмотрено подпунктом «в» пункта 3.1 договоров аренды, арендаторами нарушены сроки (60 дней) государственной регистрации договоров аренды от 24 до 80 дней. Это повлекло более позднее начисление арендной платы и, следовательно, недополучение арендной платы, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, в размере 506,1 тыс. рублей (расчетно).

При этом типовыми формами договоров аренды лесных участков не предусмотрены конкретные формы ответственности за несоблюдение арендатором 60-дневного срока регистрации договора аренды.

2) Министерством лесного комплекса Иркутской области в нарушение части 3 статьи 741 Лесного кодекса внесены изменения посредством заключения в 2016–2019 годах дополнительных соглашений (в части изменения объема расчетной лесосеки в связи с проведенным лесоустройством или лесопатологическими обследованиями) в 112 договоров аренды лесного участка, заключенных по результатам торгов, без решения суда.

По Забайкальскому краю

В нарушение требований, установленных пунктом 1 части 1 статьи 6, части 1 статьи 12 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», административные регламенты предоставления государственных услуг по предоставлению лесных участков в аренду без проведения аукционов, в постоянное (бессрочное) пользование, в безвозмездное пользование, по заключению договора аренды лесного участка, по результатам аукциона по продаже права на заключение договора аренды в министерстве природных ресурсов Забайкальского края отсутствуют.

8.2.5. Несмотря на важность решения задачи по минимизации незаконных заготовок древесины не выполнен пункт 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 31 января 2017 г. № Пр-173 Правительству Российской Федерации, предусматривающий обеспечить численность государственных лесных инспекторов в соответствии с нормативами патрулирования лесов должностными лицами,

осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) (не менее 40,0 тыс. человек)²¹.

Фактическое количество лесных инспекторов по состоянию на 1 июля 2019 года составило 21,0 тыс. человек, или 52,7 % от нормативной. Нагрузка на 1 лесного инспектора в настоящее время свыше 35 тыс. га. По состоянию на 1 июля 2019 года фактическая численность должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), составляет 89,2 % от штатной.

Штат должностных лиц, фактически осуществлявших федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), в проверенных субъектах на 2018 год не укомплектован:

- в Иркутской области – на 23,8 %;
- в Забайкальском крае – на 12 %;
- в Архангельской области – на 13 %;
- в Вологодской области – на 8 %;
- в Республике Крым – на 46 %.

Основными причинами некомплектованности подразделений гослеснадзора являются:

- малая привлекательность службы, обусловленная высокой нагрузкой (свыше 35 тыс. га на 1 инспектора), низкой заработной платой (средняя зарплата в Забайкальском крае – от 16 до 22 тыс. рублей);
- необходимость работать и проживать в отдаленных небольших населенных пунктах;
- отсутствие мер социального стимулирования для привлечения специалистов из других населенных пунктов, в том числе молодых специалистов;
- технические проблемы: отсутствие в удаленных населенных пунктах сети Интернет для возможности своевременного внесения оперативных сведений в информационные системы, в том числе в ЛесЕГАИС.

Кроме того, лесные инспекторы помимо патрулирования выполняют значительный объем работы, не связанной с контрольными полномочиями: осмотр мест рубок, приемка работ по охране, защита и воспроизводство лесов как у арендаторов, так и по государственному заданию, заключения договоров купли-продажи лесных насаждений с гражданами для собственных нужд, внесение информации в ЛесЕГАИС и др.

Утвержденные приказом Минприроды России от 21 января 2014 г. № 21 нормативы патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), в разрезе субъектов Российской Федерации отличающиеся в сотни раз. Например, при предусмотренном нормативе для Орловской, Курской, Брянской областей не более 1 тыс. га на одного государственного лесного инспектора, для Республики Саха (Якутия) – не более 400 тыс. га, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – 368,2 тыс. га,

21. Нормативы утверждены приказом Минприроды России от 21 января 2014 г. № 21 «Об утверждении нормативов патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)».

в Красноярском крае – 242,5 тыс. га, в Иркутской области – 110 тыс. га. Это создает риски неэффективного исполнения указанными субъектами переданных полномочий по осуществлению федерального государственного лесного контроля (лесной охраны).

В настоящее время отсутствует методика расчета норматива патрулирования лесов для каждого конкретного субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» Рослесхозу на 2018–2020 годы выделено дополнительное финансирование в объеме 1,0 млрд рублей ежегодно на поэтапное увеличение численности инспекторов на 1,9 тыс. человек, или 9,8 % (из расчета заработной платы на одного сотрудника 24 тыс. рублей в месяц), при необходимом увеличении на 19,3 тыс. человек.

При этом в 2018 году фактическое увеличение численности лесных инспекторов осуществлено только на 0,8 тыс. человек (42,1 % от плана), штатная численность увеличена на 1,6 тыс. человек (84,2 %). Отклонение фактической численности от штатной наблюдалось по 67 субъектам Российской Федерации (наибольшее отклонение установлено в Республике Карелия, Архангельской области, Республике Башкортостан, Иркутской области). В результате на 1 января 2019 года фактически насчитывалось 20,8 тыс. человек, или 52 % от нормативной численности, и 89,7 % – от штатной.

Проверкой установлено, что лесные инспекторы недостаточно оснащены необходимой для пресечения нарушений лесного законодательства пригодной к эксплуатации техникой. Это снижает эффективность мероприятий по патрулированию лесного фонда, так как большая часть лесничеств является труднодоступной в течение всего года.

Так, автомобильный парк департамента лесного хозяйства Приморского края более 10 лет не обновлялся. Из имеющегося автомобильного парка в эксплуатации находится всего 58 % техники.

Износ лесопатрульной техники в Костромской области составляет 100 %, в Вологодской области – 90 %, в Забайкальском крае – 89 %, в Иркутской области – 68,2 %.

Вместе с тем Госпрограммой «Развитие лесного хозяйства» не предусмотрены конкретные мероприятия, направленные на повышение эффективности осуществления федерального государственного лесного надзора и их ресурсное обеспечение. Форма и содержание задания на проведение мероприятий по контролю (патрулированию) в лесах, которые должны устанавливаться Минприроды России²² до настоящего момента не утверждены.

Не реализовано право должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), на ношение, хранение и применение

22. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)».

специальных средств, служебного оружия, предусмотренное статьей 96 Лесного кодекса.

В период контрольного мероприятия была проанализирована организация проведения государственного лесного надзора на территории проверяемых субъектов Российской Федерации и его эффективность.

В Архангельской, Вологодской, и Костромской областях количество плановых проверок повысилось, а в Иркутской области, Приморском и Забайкальском краях в 2016–2018 годах снижалось количество плановых проверок инспекторами государственного лесного надзора.

Так, количество плановых проверок в 2016–2018 годах согласно данным департамента лесного хозяйства Приморского края снизилось в 4 раза (с 65 до 15), минприроды Забайкальского края – в 1,4 раза (с 22 до 16), министерства лесного комплекса Иркутской области – в 1,8 раза (с 77 до 42).

Это обусловлено, в том числе тем, что с 1 января 2016 года²³ не проводятся плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам малого предпринимательства²⁴, так как основное количество лесопользователей на территории субъектов Российской Федерации подпадает под категорию малого предпринимательства (например, в Приморском крае – до 80 %).

В Приморском крае в результате выявленных нарушений при патрулировании лесов в 2018 году ущерб, нанесенный лесам, составил 948,1 млн рублей, из которых добровольно возмещено лишь 4,4 млн рублей (менее 1%). В судебном порядке из общей суммы исковых требований 84,6 млн рублей взыскано 20,5 млн рублей (24 % от суммы исков).

В Забайкальском крае выявлен ущерб на сумму 298,3 млн рублей, добровольно возмещено 5,0 млн рублей (7%). В судебном порядке из общей суммы исковых требований 41,8 млн рублей взыскан ущерб в сумме 0,07 млн рублей (менее 1%).

Основная проблема неисполнения требований исполнительных документов о возмещении ущерба лесному хозяйству – финансовая недееспособность должников. Основное количество нарушителей (должников) не имеют постоянного заработка, движимого и недвижимого имущества, подлежащего описи и аресту, не имеют банковских счетов либо имеют счета с нулевым остатком денежных средств.

Сведения о количестве нарушений лесного законодательства, объемах причиненного и возмещенного ущерба в 2018 году в проверенных в ходе контрольного мероприятия субъектах Российской Федерации, а также их месте среди субъектов Российской Федерации по количеству нарушений представлены в таблице:

23. В соответствии со статьей 261 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

24. В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

	Количество нарушений требований лесного законодательства, ед.		Объем заготовки, тыс. куб. м		Сумма нанесенного ущерба, тыс. руб.		Возмещенный ущерб, тыс. руб.			
	всего	в том числе незаконная рубка	всего	в том числе незаконная рубка	всего	в том числе незаконная рубка	всего	процент от нанесенного ущерба	в том числе незаконная рубка	процент от нанесенного ущерба
Иркутская область	3 053 3 место	2 636 1 место	x	569 786,1 1 место	4 423 648,0 1 место	4 398 171,7 1 место	20 870,2 9 место	0,5 9 место	17 476,3 6 место	0,4
Забайкальский край	1 177 7 место	1 153 3 место	x	52 640,4 2 место	298 320,9 12 место	284 148,1 10 место	5 154,4 28 место	1,7 28 место	4 167,9 27 место	1,5
Вологодская область	377 25 место	274 10 место	x	9 408,5 4 место	400 490,6 9 место	932 301,6 7 место	20 387,1 10 место	5,1 10 место	18 585,1 4 место	2,0
Костромская область	1 832 4 место	95 41 место	x	9 247,7 19 место	71 640,0 35 место	71 640,0 31 место	9 058,8 17 место	12,6 17 место	9 058,8 12 место	12,6
Архангельская область	267 36 место	229 18 место	x	16 045,1 9 место	206 934,4 17 место	185 291,1 13 место	5 274,5 27 место	2,5 27 место	5 182,8 22 место	2,8
Приморский край	285 34 место	274 14 место	x	9 408,5 16 место	948 134,4 4 место	932 301,6 2 место	24 949,9 7 место	2,6 7 место	16 761,2 8 место	1,8
Республика Крым	544 11 место	54 56 место	x	185,7 67 место	34 636,6 44 место	18 576,0 31 место	538,3 60 место	1,6 60 место	486,4 58 место	2,6

В проверяемом периоде наблюдается рост количества выявленных фактов незаконных рубок и суммы причиненного ущерба. В Забайкальском крае количество нарушений увеличилось на 12 % (до 939), ущерб – в 2,3 раза (до 282,1 млн рублей), в Приморском крае ущерб вырос на 21 % (до 932,3 млн рублей), в Вологодской области – на 31 % (до 399,8 млн рублей), в Костромской области – в 3,3 раза (до 69,7 млн рублей).

В Архангельской и Иркутской областях наблюдается тенденция к снижению количества выявленных фактов незаконных рубок и причиненного ущерба.

В Иркутской области с 5 482,0 млн рублей до 4 397,8 млн рублей (-20 %), а в Архангельской области с 290,8 млн рублей до 185,1 млн рублей (-36 %). Снижение общего объема незаконных рубок обусловлено их сокращением в Иркутской области на 0,5 млн куб. м в связи с реализацией пилотного проекта по маркировке заготавливаемой древесины на территории Иркутской области.

8.2.6. Одним из инструментов выявления признаков незаконной рубки на федеральном уровне является дистанционный мониторинг использования лесов, который впоследствии подтверждается натурными проверками органами власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что дистанционным мониторингом использования лесов охватывается не вся площадь лесов, расположенных на территории субъектов Российской Федерации. Так, в Приморском крае мониторинг проводится на территории 3 лесничеств (27 %) из 11 на площади 2,7 млн га (25 %), в Забайкальском крае – на территории 6 лесничеств (23 %) из 26 на площади 6,2 млн га (19 %).

Низкий процент подтверждения фактов незаконных рубок в том числе связан с ошибочным отнесением лесных участков к участкам, содержащим признаки нарушения лесного законодательства, ввиду некорректного заполнения программы ЛесЕГАИС лесничествами или органами исполнительной власти в области лесных отношений.

Принимаемые меры органами государственной власти регионального уровня по предотвращению нелегальной заготовки древесины оцениваются как недостаточно эффективные, существенно не влияющие на снижение объема незаконных рубок и оборота древесины в Российской Федерации.

Отмечаем низкую эффективность созданных в субъектах Российской Федерации (Забайкальский край, Приморский край и др.) межведомственных комиссий по борьбе с незаконной заготовкой, транспортировкой, переработкой, реализацией и экспортом незаконно заготовленной древесины (далее – МВК) и недостаточный уровень взаимодействия органов внутренних дел с уполномоченными органами в области лесных отношений по предотвращению нелегальной заготовки древесины.

Так, в Забайкальском крае состав МВК не обновлялся с 2018 года, несмотря на кардинальное изменение состава членов комиссии. Решения, принятые МВК в 2017 году, не исполнены. Соглашения о межведомственном взаимодействии, определяющие порядок, сроки, формы предоставления сведений с УФНС России по Забайкальскому краю и Амурской области, Управлением Россельхознадзора по Забайкальскому краю не заключены. В Приморском крае МВК не осуществляет свою деятельность с апреля 2015 года.

Несмотря на предложение минприроды Забайкальского края от 2017 года о заключении соглашения о сотрудничестве (в том числе пресечение незаконных рубок) с УМВД России по Забайкальскому краю, руководство органов внутренних дел уведомило о нецелесообразности заключения соглашения.

В ходе проверки в отдельных субъектах Российской Федерации отмечается неэффективность мер по контролю за деятельностью пунктов приема и отгрузки древесины. Например, в 2018 году при функционировании в крае 283 пунктов приема и переработки древесины минприроды Забайкальского края проведено лишь 14 проверок (5 %). При этом в Иркутской области за аналогичный период проведено 1850 проверок на 1812 пунктах приема древесины (102 %), из которых 90 % – правоохранительными органами.

Одной из причин роста количества незаконных рубок на территории Российской Федерации является низкий уровень привлечения к ответственности лиц, виновных в нелегальной заготовке и обороте древесины, а также отсутствие реального наказания за совершенные уголовные преступления. По данным МВД России, количество осужденных в Российской Федерации по статье 260 Уголовного кодекса Российской

Федерации снизилось с 2014 года на 16,5 % и составило в 2018 году 4 033 человека, процент привлечения виновных лиц к лишению свободы от направленных дел в суд составляет от 4,5 до 7 %.

Это стало следствием разделения полномочий по привлечению к ответственности виновных лиц между государственными лесными инспекторами и сотрудниками МВД России.

Необходимо отметить высокую эффективность контроля и надзора за охраной и использованием лесов в США, где ее осуществляют не работники лесного хозяйства, как в Российской Федерации, а специализированное подразделение в составе Лесной службы США – Правоохранительно-следственное управление (оперуполномоченные ПСУ), которые планируют и проводят следственные действия по фактам хищения древесины и других лесопродуктов, другого государственного имущества, выясняют причины и источники природных пожаров, расследуют нападения на федеральных сотрудников. Фактически это полноценный орган дознания, сотрудники которого имеют серьезные полномочия и вправе носить оружие.

В ходе проверки установлена низкая эффективность использования ЛесЕГАИС территориальными органами Рослесхоза, на которые согласно положениям о департаментах лесного хозяйства по федеральным округам, утвержденным приказом Рослесхоза от 28 февраля 2011 г. № 34, возложены полномочия по производству дел об административных правонарушениях²⁵, в том числе с использованием федеральных информационных ресурсов и информационных систем в установленной сфере деятельности (ЛесЕГАИС).

В период с августа 2018 года по август 2019 года из 326 011 выявленных в автоматическом режиме информационной системой событий административных правонарушений по статье 8.28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностными лицами Рослесхоза возбуждено 6 652 дела об административных правонарушениях, что составляет 2,04 % от общего количества выявленных событий.

Расчетный объем недополученного объема доходов в федеральный бюджет в результате непринятия мер по фактам событий об административных правонарушениях по статье 8.28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях составил 2,4 млрд рублей.

С 2016 по 2019 год Рослесхозом начислено штрафов за нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней на сумму 279 млн рублей, из которых взыскание составило 51 %.

В структуре экспорта товаров существенную долю занимают лесоматериалы. По данным Сибирского таможенного управления ФТС России, доля продукции лесопромышленного комплекса в общем объеме экспорта составляла в 2016–2019 годах от 39 до 61 %. А в Забайкальском крае доля экспорта лесоматериалов в КНР составляет почти 100 %.

25. Статья 8.28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней».

По данным Читинской таможни и Забайкальской железной дороги филиала ОАО «РЖД», в 2018 году по сравнению с 2016 и 2017 годами отмечается увеличение показателей по отгрузке лесоматериалов на экспорт на 27,8 % (с 578,4 до 739 тыс. куб. м), которое произошло за счет увеличения в обороте незаконно заготовленной древесины и наличия ряда проблем по осуществлению таможенного контроля за оборотом (экспортом) лесоматериалов.

Так, для производства лесоматериалов, отгруженных на экспорт в 2018 году (без учета внутреннего потребления древесины), потребовалось бы (расчетно) – 1809,9 тыс. куб. м древесины на корню (в 2017 году – 1735,9 тыс. куб. м, в 2016 году – 1407,8 тыс. куб. м). Это превышает объемы промышленной заготовки древесины на корню согласно данным минприроды Забайкальского края в 2018 году в 1,93 раза (936,2 тыс. куб. м), в 2017 году – в 1,75 раза (990,1 тыс. куб. м), в 2016 году – в 1,42 раза (992,3 тыс. куб. м) и указывает на вовлечение в экспортные поставки незаконно заготовленной древесины на территории Забайкальского края.

В работе Дальневосточного и Сибирского таможенных управлений Федеральной таможенной службы России отмечен ряд проблем по осуществлению таможенного контроля за оборотом (экспортом) лесоматериалов, в том числе при временном периодическом таможенном декларировании.

Так, во временной таможенной декларации, предусмотренной статьей 102 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ²⁶, отсутствует необходимость указания количества железнодорожных транспортных средств и сведений о местонахождении товаров.

В настоящее время законодательно не установлена проверка законности сделок с древесиной при выдаче Минпромторгом России участникам внешнеэкономической деятельности лицензий на экспорт лесоматериалов в рамках тарифных квот. В результате в рамках тарифных квот объемы экспорта могут включать нелегально заготовленную древесину как наиболее дешевый ресурс для участников внешнеэкономической деятельности.

8.2.7. На территории Российской Федерации учет и контроль на всех этапах движения леса осуществляется контролирующими органами исполнительной власти с использованием ЛесЕГАИС, созданной и введенной Рослесхозом в эксплуатацию в 2015 году.

Количество зарегистрированных учетных записей для юридических лиц и ИП (лесопользователей и лиц, осуществляющих сделки по покупке и продаже пиломатериалов) имеет тенденцию к росту и с 2016 года по настоящее время увеличилось на 73 тыс. единиц и составило 126,7 единицы.

В ходе эксплуатации ЛесЕГАИС выявлен ряд существенных недоработок. В настоящее время отсутствуют возможности взаимодействия информационных систем ФНС России, ФТС России, Минпромторга России, МВД России, Росприроднадзора, Россельхознадзора, других заинтересованных органов исполнительной власти

26. «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

и ЛесЕГАИС с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия, а также механизмы отслеживания объемов древесины на момент заготовки и объемов древесины, указанных во внешнеторговом контракте, позволяющие в автоматизированном режиме проверять контролирующим органам цепочку поставок.

Также в ЛесЕГАИС отсутствуют сведения о транспортировке древесины. Это приводит к невозможности контроля объемов лесоматериалов от места лесозаготовки до места потребления.

Рослесхозом как оператором ЛесЕГАИС не выполнено требование пункта 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 г. № 2320-р, так как в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования в форме открытых данных не размещается информация о лесных декларациях.

Контроль за оборотом ценных пород древесины, активно участвующих на рынке круглых лесоматериалов, таких, как: карагач, ильм, вяз, орех, клен и др., и которые имеют повышенный спрос со стороны столярно-мебельных производств в ЛесЕГАИС не организован и в настоящий момент данные породы обезличиваются в ЛесЕГАИС, как «прочие» по причине их отсутствия в перечнях видов древесины, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2014 г. № 1047-р.

Рослесхозом как оператором ЛесЕГАИС, осуществляющим мероприятия по совершенствованию (модернизации) информационной системы до настоящего времени, не выполнены требования, предусмотренные в письме ФСБ России от 31 января 2014 г. № 149/7/1/3-58 «О порядке перехода к использованию новых стандартов ЭЦП и функции хэширования», по техническому обеспечению применения с 1 января 2019 года пользователями ЛесЕГАИС СКЗИ «КриптоПроCSP» версии 4.0 (ЭЦП для электронных документов посредством использования процедур формирования и проверки электронной подписи в соответствии с отечественными стандартами) и повышению информационной безопасности государственной информационной системы.

Работы по модернизации ЛесЕГАИС Рослесхозом в 2019 году с целью перехода на новую версию СКЗИ не запланированы, что приведет к блокировке работы ЛесЕГАИС с 1 января 2020 года и не позволит пользователям ЛесЕГАИС вносить информацию о совершенных сделках с древесиной.

Таможенным кодексом Евразийского экономического союза и административным регламентом ФТС России по исполнению государственной функции, утвержденным приказом ФТС России от 24 декабря 2012 г. № 2621, требования о проверке сотрудниками таможни происхождения товара с использованием ЛесЕГАИС нормативно не закреплены.

В результате работа по контролю легальности происхождения лесопродукции, направляемой на экспорт, осуществляется таможенными органами «фрагментарно» без системного подхода.

В отдельных субъектах Российской Федерации органы исполнительной власти разрабатывают программные продукты, которые позволяют аккумулировать

информацию об участниках оборота древесины, автоматизировать учет и анализ оборота древесины на пунктах, отгрузки древесины железнодорожным транспортом, реализации древесины, а также анализ достоверности представляемых хозяйствующими субъектами сведений.

Так, в Забайкальском крае создана автоматизированная информационная система «Пункты приема и отгрузки древесины», в Иркутской области – АИС «Лесрегистр», которые позволяют с учетом анализа предоставляемых отчетов отследить движение древесины из мест заготовки до отгрузки покупателям, а также установить действующие, но не поставленные на учет пункты.

В ходе контрольного мероприятия установлено отсутствие в Российской Федерации информационного обмена между Административным органом СИТЕС (Росприроднадзор) (далее – СИТЕС), ФТС России и Рослесхозом (ЛесЕГАИС) и соответственно надлежащего контроля за экспортом ценных пород древесины (дуба монгольского, ясеня маньчжурского, сосны корейской) в рамках Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 года.

Обязательных требований по проверке легальности происхождения экспортируемых ценных пород древесины с использованием ЛесЕГАИС при выдаче разрешений на экспорт СИТЕС в Административном регламенте Росприроднадзора, утвержденным приказом Минприроды России от 30 июня 2015 г. № 297²⁷, не предусмотрено.

Кроме того, указанным Административным регламентом для получения разрешения на экспорт товаров, включенных в перечень СИТЕС, не требуется представления оригиналов документов, что приводит к фальсификации данных о легальности происхождения древесины.

Так, по данным пограничного управления ФСБ России по Приморскому краю, в 2016–2019 годах установлены факты незаконного получения в Дальневосточном федеральном округе различными юридическими лицами 34,0 тыс. разрешений СИТЕС на экспорт древесины (в том числе находящиеся под угрозой исчезновения – дуб монгольский и ясень маньчжурский) в КНР, или 74 % из 46,0 тыс. разрешений, которые выданы по недостоверным документам.

По оценке пограничного управления ФСБ России по Приморскому краю объем незаконного экспорта в КНР в 2016–2019 годах составил около 2 млн куб. м ценных пород древесины, что привело к экономическому ущербу государства от 15,6 млрд рублей (при средней таможенной стоимости 7,8 тыс. рублей) до 86 млрд рублей (при среднерыночной стоимости в 43,0 тыс. рублей на внутреннем рынке) и выведению из-под налогооблагаемой базы указанного объема древесины,

27. «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на вывоз из Российской Федерации и ввоз в Российскую Федерацию видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., кроме осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру».

который впоследствии реализовывался через имеющиеся в КНР товарно-сырьевые биржи в страны АТР по существенно более высокой стоимости (до 10 раз).

8.3. Анализ законности и эффективности использования финансовых ресурсов

8.3.1. Объемы финансового обеспечения лесного хозяйства за счет бюджетных источников увеличились к 2019 году по сравнению с 2016 годом на 19,4 % и составили 77 956,0 млн рублей, в том числе: средства федерального бюджета – на 41,6 %, средства бюджетов субъектов Российской Федерации – на 15,4 %.

Увеличение финансового обеспечения за счет федерального бюджета в 2019 году произошло в основном в связи с началом реализации Федерального проекта «Сохранение лесов», в рамках которого субъектам Российской Федерации предусмотрены субвенции на увеличение площади лесовосстановления, на оснащение специализированных учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой, специализированной лесохозяйственной техникой и оборудованием. Например, по Иркутской области увеличение финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета с 2016 по 2019 год составило 471 265,1 тыс. рублей, или 51,3 %, из них: на 272 527,6 тыс. рублей – увеличены расходы на обеспечение деятельности органа исполнительной власти, на 167 466,4 тыс. рублей – субсидии на приобретение лесопожарной и лесохозяйственной техники в рамках Федерального проекта «Сохранение лесов».

Основную долю в финансовом обеспечении лесного хозяйства занимают средства федерального бюджета: в 2016 году – 42,5 %, в 2017 году – 41,1 %, в 2018 году – 44,9 %, в 2019 году (на 1 июля) – 50,4 %.

Объемы финансирования лесного хозяйства за счет средств арендаторов, указанные в составе отраслевой отчетности 1-субвенция, определяются органами власти ряда субъектов Российской Федерации расчетно, исходя из объемов работ, проводимых арендаторами, и нормативов затрат на выполнение указанных работ, применяемых в субъектах Российской Федерации для определения объемов финансового обеспечения мероприятий, реализуемых в рамках исполнения переданных полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений, так как арендаторами сведения об объемах финансирования лесного хозяйства за счет собственных средств в органы государственной власти субъектов не предоставляются в связи с отсутствием необходимых правовых оснований. Отдельными субъектами сведения о планируемых и фактических расходах арендаторов не предоставляются (Костромская, Иркутская области).

8.3.2. Процедура расчета субвенций свидетельствует, что определение их объема осуществляется без учета реальной потребности регионов, что содержит коррупционные риски:

- субвенции выделяются ежегодно Рослесхозом регионам с учетом понижающих коэффициентов под предельные объемы финансирования, определенные законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановые периоды,

и не обеспечивают покрытия потребности для выполнения лесохозяйственных работ, объемы которых определены лесными планами субъектов Российской Федерации. Например, согласно расчетам Рослесхоза недофинансирование из федерального бюджета составило в 2018 году 6 916,1 млн рублей, в 2019 году – 7 799,6 млн рублей;

- защита бюджетных проектировок расходов и объемов мероприятий для их распределения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводится ежегодно Рослесхозом после формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете, что заведомо не предполагает участие регионов в указанном процессе;
- утвержденные территориальные коэффициенты, предусмотренные в приказе Рослесхоза от 19 июня 2019 г. № 762 «Об утверждении нормативов затрат на мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов и величин территориальных коэффициентов», не обоснованы. В Порядке определения расходов на осуществление органом государственной власти субъекта Российской Федерации переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в расчете на 1 гектар эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации, утвержденном приказом Минприроды России 14 декабря 2015 г. № 534, указанные коэффициенты не предусмотрены и методика их применения отсутствует. Вместе с тем территориальный коэффициент, учитывающий изменение стоимости материальных расходов, установлен по 46 субъектам Российской Федерации в целях сокращения объема рассчитываемой субвенции, при этом в ряде регионов, являющихся небольшими по территории и малолесными, которым не присущи сложные природно-климатические условия (Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика), предусмотрены коэффициенты 1,038, 1,027, 1,031, что выше, чем в многолесных районах Сибирского федерального округа с большей площадью (Новосибирская, Кемеровская, Томская, Омская области, Алтайский край), для которых определены понижающие объемы финансирования коэффициенты: 0,955, 0,941, 0,960, 0,948, 0,947 соответственно;
- более 50 % субвенций из федерального бюджета на финансовое обеспечение исполнения переданных полномочий направляется на осуществление функций государственного управления в области лесных отношений (содержание органа государственной власти в области лесных отношений и лесничеств), а не на исполнение полномочий. В 2018 году доля таких расходов в 11 регионах составила от 60 до 69,9 %, в 16 субъектах – от 70 до 79,6 %, в 16 субъектах – от 80 до 89,8 %, в Смоленской области и Краснодарском крае – более 90 %.

Ежегодно при проведении контрольных мероприятий выявляются нарушения при предоставлении средств из нераспределенного резерва субвенций. Также при проверках обоснованности формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2019 год на плановый период 2020 и 2021 годов, проводимых в Рослесхозе, обращалось внимание на то, что удельные затраты на выполнение регионами лесохозяйственных мероприятий отличаются по регионам в разы. Например, норматив затрат на мероприятия по искусственному лесовосстановлению путем посадки семян для Калининградской области составил

35,0 тыс. рублей, для Приморского края – около 12,0 тыс. рублей, или в 2,9 раза меньше, для Хабаровского края – 1,5 тыс. рублей, или в 23,3 раза меньше.

Выборочная проверка показала необоснованное выделение средств из нераспределенного резерва субвенций бюджетам Иркутской области, Забайкальского края и Карачаево-Черкесской Республики.

В 2016–2019 годах при направлении органами государственной власти Иркутской области, Забайкальского края в Рослесхоз заявок на дополнительное финансирование из нераспределенного резерва субвенций расходов на охрану лесов от пожаров (наземное патрулирование и тушение лесных пожаров), в целях недопущения увеличения площади поражения и гибели лесных насаждений, снижения ущерба от негативного поражения и гибели лесных насаждений, на осуществление мероприятий по уничтожению и подавлению численности сибирского коконопряда и сибирского шелкопряда не предоставлялись документы, предусмотренные перечнями, утвержденными приказами Рослесхоза от 16 мая 2011 г. № 176²⁸ и Минприроды России от 13 июня 2018 г. № 257: сметно-финансовые расчеты в разрезе планируемых мероприятий, справки или иные документы компетентного органа, подтверждающие наступление событий, повлекших необходимость финансирования дополнительных расходов, акты проверки санитарного и лесопатологического состояния лесного участка.

Анализ эффективности исполнения полномочий наиболее горимыми регионами, которым в соответствии с Методикой распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 838 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 27 мая 2017 г. № 640, вступившей в силу с 1 января 2018 года), предусмотрено увеличение объема субвенций с учетом новых коэффициентов пожарной опасности, показал, что, перераспределение субвенций не обеспечило необходимое сокращение количества лесных пожаров. При выделении в 2018 году по сравнению с 2017 годом Республике Саха (Якутия) в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на 350,0 млн рублей больше (или на 87,1 % больше), площадь, пройденная огнем, увеличилась в 2 раза (с 1603,4 тыс. га до 3223,5 тыс. га), Забайкальскому краю – на 561,5 млн рублей больше (или на 90,5 % больше), площадь, пройденная огнем, увеличилась на 25,1 % (с 293,9 тыс. га до 367,7 тыс. га), Амурской области – на 231,0 млн рублей больше (или на 60,4 %), площадь пожаров увеличилась в 10,5 раза (с 83,0 тыс. га до 1889,1 тыс. га), Хабаровскому краю – на 165,6 млн рублей больше (или на 28,7 %), площадь пожаров увеличилась в 3,3 раза (с 135,0 тыс. га до 451,3 тыс. га), Приморскому краю – на 108,7 млн рублей больше (или на 29,4 %), площадь пожаров увеличилась на 38,1 % (с 78,0 тыс. га до 107,6 тыс. га).

Одним из источников восполнения субъектами Российской Федерации дефицита финансирования мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов

28. Утратил силу в связи с изданием приказа Рослесхоза от 3 июля 2018 г. № 536.

на территории лесного фонда, свободной от аренды, является прибыль, получаемая учреждениями в результате реализации древесины от проведения санитарных выборочных и сплошных рубок погибших и поврежденных лесных насаждений, очистки лесов от захламливания, загрязнения и иного негативного воздействия²⁹. Выполнение лесохозяйственных мероприятий на землях лесного фонда, переданных в аренду, осуществляется арендаторами в соответствии с условиями по договорам аренды за исключением тушения лесных пожаров. Органы государственной власти в регионах и Рослесхоз не располагают достоверными сведениями о реальных объемах финансирования лесного хозяйства за счет средств арендаторов, так как сведения об объемах финансирования лесного хозяйства за счет средств арендаторов в органы государственной власти субъектов зачастую не предоставляются в связи с отсутствием необходимых правовых оснований.

Необоснованное финансовое обеспечение переданных полномочий приводит к образованию кредиторской задолженности субъектов Российской Федерации и нарушению пункта 3 статьи 219 Бюджетного кодекса. Так, по состоянию на первое полугодие 2019 года она составила 180,6 млн рублей, из которых 87% – кредиторская задолженность по затратам на тушение лесных пожаров. При этом расходы на охрану лесов от пожаров за счет средств региональных бюджетов выделяются ежегодно в среднем в соотношении с федеральным бюджетом 1:0,9.

Так, в связи с недостаточностью объема финансового обеспечения и сложной пожарной обстановкой в Иркутской области по итогам 2016 года образовалась кредиторская задолженность по затратам на охрану лесов от пожаров в сумме 93,7 млн рублей, в 2017 году – 46,1 млн рублей.

Расходы на охрану лесов от пожаров в исследуемый период занимали наибольшую долю субвенций на исполнение мероприятий в рамках переданных полномочий в области лесных отношений и выросли в 2018 году по сравнению с 2016 годом 26,7%, составив 7 090,9 млн рублей. Структура расходов субвенций на мероприятия по охране лесов от пожаров свидетельствует, что их рост в исследуемый период обусловлен главным образом финансированием мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров и тушения лесных пожаров, а не проведения профилактических мероприятий.

Динамика расходов федерального бюджета на воспроизводство лесов с 2016 по 2018 год показывает ежегодное сокращение их доли в общем объеме финансирования лесохозяйственных мероприятий с 20,9 до 18,9%. При этом на 2019 год запланированы расходы на воспроизводство лесов в размере 16,2% от общего объема финансового обеспечения мероприятий за счет субвенций из федерального бюджета.

8.3.3. В ходе контрольного мероприятия выявлены нарушения и недостатки при формировании государственного задания и порядка предоставления субсидий на выполнение государственного задания.

29. В соответствии с Правилами санитарной безопасности в лесах, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 г. № 414 (утратили силу), а также утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2017 г. № 607.

В нарушение пункта 7 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 (далее – Положение № 640), ФГБУ «Рослесинфорг» распределение показателей объема государственных услуг (работ), содержащихся в государственных заданиях на 2016 год № 053-00012-16ПР, на 2017 год – № 053-00011-17-00, между обособленными подразделениями по форме, установленной для государственного задания (приложение № 1 к Положению № 640), не осуществлялось. При этом в 2016 и 2017 годах до филиалов доведена субсидия на выполнение работ в объемах 112 509,2 тыс. рублей и 61 226,9 тыс. рублей соответственно.

В 2018 году в нарушение пункта 40 Положения № 640, согласно которому финансовое обеспечение выполнения государственных работ обособленными подразделениями федерального государственного учреждения осуществляется в пределах объема финансового обеспечения выполнения государственного задания, ФГБУ «Рослесинфорг» необоснованно довел до филиалов субсидию в размере 53 677,3 тыс. рублей, в том числе на выполнение работ «Техническое сопровождение и эксплуатация, вывод из эксплуатации информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры» – 17 768,0 тыс. рублей, «Ведение информационных ресурсов и баз данных» – 35 909,3 тыс. рублей, объемы работ по которым не предусмотрены государственными заданиями, утвержденными для филиалов. Отчеты о выполнении указанных работ в адрес центрального аппарата филиалы не направляли.

В проверяемых субъектах Российской Федерации установлены нарушения и недостатки при формировании субсидий на выполнение государственного задания.

В нарушение пункта 5 Порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений Республики Крым и финансового обеспечения его выполнения, утвержденного постановлением Совета министров Республики Крым от 5 сентября 2017 г. № 443 (далее – Порядок № 443), государственные задания подведомственных Министерству экологии и природных ресурсов Республики Крым учреждений на 2018 и 2019 годы включают выполняемые за счет субвенций из федерального бюджета работы, не вошедшие в перечень государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями Республики Крым (в области воспроизводства и использования природных ресурсов, деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния окружающей среды, ее загрязнения, в области лесного и водного хозяйства, а также охраны окружающей среды), и в ведомственный перечень государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями Республики Крым, отнесенными к ведению Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым. Так, в государственные задания для автономных учреждений на 2018 и 2019 годы включены работы, выполняемые за счет субвенции на осуществление части полномочий: обеспечение установления границ лесничеств и лесопарков, в том числе:

изготовление железобетонных квартальных столбов, закрепление на местности местоположения границ лесничеств, кварталов лесоустроительными знаками, установка на местности местоположения границ лесничеств, кварталов лесоустроительными знаками, прочистка (прорубка) квартальных просек, заросших лесной растительностью (устранено в ходе проверки по государственному заданию для автономных учреждений на 2019 год).

В нарушение пункта 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса, согласно которому государственное задание на выполнение государственных работ учреждениями субъекта Российской Федерации формируется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до 3 лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета), и пунктов 9 и 10 Порядка № 443, в соответствии с которыми государственное задание формируется на срок до 3 лет, показатели государственных заданий на очередной финансовый год и плановый период (объемы услуг, содержание работ, нормативы затрат) формируются учредителем и используются при составлении проекта бюджета Республики Крым для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением, государственные задания на 2018 и 2019 годы утверждены на один год (на 2018 или 2019 год соответственно) без утверждения значений на плановый период (на 2019 и 2020 годы, а также на 2020 и 2021 годы соответственно). Устранено в ходе проверки.

Рослесхозом в проверяемый период согласовывались объемы работы, и субъектами Российской Федерации исполнялась работа «Выращивание стандартного посадочного материала». Это не соответствует положениям статьи 39.1 Лесного кодекса, согласно которым выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) представляет собой предпринимательскую деятельность. Так, в 2016 году субъектами Российской Федерации выполнено работ по выращиванию посадочного материала на сумму 61 123,9 тыс. рублей, в 2017 году – 92 045,6 тыс. рублей, в 2018 году – 20 194,0 тыс. рублей.

Министерством экологии и природных ресурсов Республики Крым сформированы и утверждены государственные задания на 2019 год для 7 подведомственных автономных учреждений (Бахчисарайское лесное хозяйство, Белогорское лесное хозяйство, Евпаторийское лесное хозяйство, Раздольненское лесное хозяйство, Симферопольское лесохозяйственное хозяйство, Старокрымское лесохозяйственное хозяйство, Судакское лесохозяйственное хозяйство), в которые включена работа «Выполнение работ по лесному семеноводству», содержанием которой определено «Выращивание (производство) посадочного материала лесных насаждений (саженцев, сеянцев)» в общем 2,88 га стоимостью 2 343,7 тыс. рублей.

При формировании государственного задания КГСАУ «Забайкаллесхоз» на 2017 и 2018 годы запланированы расходы на работы по выращиванию стандартного посадочного материала в объеме 27,3 тыс. саженцев на сумму 22,7 тыс. рублей.

В государственное задание на 2016 год специализированному автономному учреждению лесного хозяйства Вологодской области «Вологодское лесохозяйственное объединение» также включена работа «Выращивание посадочного, в том числе привитого, материала лесных растений (саженцев, семянцев)» на сумму 55,1 тыс. рублей. Уставом указанного учреждения данная работа предусмотрена в качестве основного вида деятельности, которую учреждение осуществляет в рамках реализации государственного задания, финансируемого за счет субвенции.

Кроме того, государственными заданиями указанного учреждения на 2016–2019 годы предусмотрено выполнение работы «Обеспечение готовности к действиям сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров», в рамках которой осуществляется проведение учений по тушению лесных пожаров и работы «Проведение противопожарной пропаганды и других профилактических мероприятий в целях предотвращения возникновения лесных пожаров», в рамках которой осуществляется очистка от бытового мусора мест отдыха граждан, пребывающих в лесах. Это не относится к переданным полномочиям Российской Федерации в части охраны лесов и обеспечения мер противопожарной безопасности в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса, и не подлежит финансированию за счет субвенций из федерального бюджета.

Минприроды Забайкальского края при утверждении значений нормативных затрат на проведение мониторинга пожарной опасности в лесах в авиационной зоне охраны необоснованно завышены накладные расходы, предусмотренные приказом минприроды Забайкальского края от 13 января 2017 г. № 24 «О формировании расходов по авиационному мониторингу пожарной опасности в лесах и лесных пожаров в отношении краевого государственного учреждения «Читинская авиабаза» (далее – КГУ «Читинская авиабаза»), в 2017 году на сумму 1,7 млн рублей, в 2018 году на сумму – 21,2 млн рублей.

Так, согласно пункту 4 приказа минприроды Забайкальского края от 13 января 2017 г. № 24 размер накладных расходов не должен превышать 25 % от общей суммы средств, предусмотренных государственным заданием на выполнение работ по авиационному мониторингу пожарной опасности в лесах (на 2017 год – 21,0 млн рублей, на 2018 год – 38,8 млн рублей).

Утвержденные минприроды Забайкальского края значения нормативных затрат на накладные расходы составляют: в 2017 году – 22,7 млн рублей, или 27,07 %, в 2018 году – 60,0 млн рублей, или 38,67 %.

В нарушение пункта 33 Порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений Забайкальского края и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденного постановлением правительства Забайкальского края от 17 ноября 2015 г. № 556 (далее – Порядок № 556), минприроды Забайкальского

края финансовое обеспечение выполнения государственного задания было осуществлено сверх пределов бюджетных ассигнований, предусмотренных законом Забайкальского края от 29 декабря 2015 г. № 1289-ЗЗК «О бюджете Забайкальского края на 2016 год» и законом Забайкальского края от 23 декабря 2016 г. № 1429-ЗЗК «О бюджете Забайкальского края на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», путем заключения дополнительных соглашений к соглашениям о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнения работ) КГСАУ «Забайкаллесхоз» и КГУ «Читинская авиабаза» на общую сумму 323,3 млн рублей, в том числе: в 2016 году – 108,2 млн рублей, в 2017 году – 215,1 млн рублей.

В нарушение пунктов 6, 15 Порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта, утвержденного приказом Минфина России от 21 июля 2011 г. № 86н, учреждениями проверяемых субъектов не размещалась в сети Интернет информация, предусмотренная указанными пунктами Порядка № 556.

Так, подведомственным министерству природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области государственным автономным учреждением Архангельской области «Единый лесопожарный центр» на официальном сайте www.bus.gov.ru не размещены: электронная копия последней редакции государственного задания на 2016 год, утвержденного министерством от 15 декабря 2016 года; отчеты о выполнении государственного задания за 2017 год и за 2018 годы. Устранено в ходе проверки.

Подведомственным Министерству экологии и природных ресурсов Республики Крым государственным автономным учреждением Республики Крым «Судакское лесохозяйственное хозяйство» не размещены на официальном сайте www.bus.gov.ru электронные копии новой редакции государственного задания, утвержденного Министерством 12 февраля 2019 г. № 2. Устранено в ходе проверки.

В нарушение пункта 2 Порядка № 556, согласно которому государственные задания устанавливаются на выполнение работ и доводятся в соответствии с основной деятельностью, предусмотренной уставами государственных учреждений, в государственные задания, доведенные министерством природных ресурсов Забайкальского края на 2016 год для краевого государственного специализированного автономного учреждения «Забайкальское лесохозяйственное объединение», включено проведение работ по мониторингу пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, в том числе организация наземного патрулирования на площади 1791,74 га (площадь наземной охраны лесов). Это не предусмотрено уставом указанного учреждения в качестве основного вида деятельности. Согласно отчету об исполнении государственных заданий за 2016 год работы по мониторингу пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, в том числе организация наземного патрулирования выполнена на площади 1773,9 га на сумму 2178,1 тыс. рублей.

Средства на выполнение государственного задания были предоставлены государственным автономным учреждением «Лесхоз Иркутской области»

на основании соглашения от 26 февраля 2018 г. № 29, заключенного с министерством лесного комплекса Иркутской области, которым предусмотрено предоставление автономному учреждению субсидии на общую сумму 467 154,4 тыс. рублей, в порядке перечисления остатков, имеющих на счетах ликвидируемых 28 учреждений, что не соответствует пункту 1 статьи 781 Бюджетного кодекса, пункту 55 Порядка 348-пп³⁰, согласно которым предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется в соответствии с соглашением о предоставлении субсидии, заключаемым между органом государственной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и автономными учреждениями. Дополнительные соглашения, предусматривающие внесение изменений в соглашение от 26 февраля 2018 года № 29 в части увеличения объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ГАУ «Лесхоз Иркутской области» до суммы 602,5 млн рублей, министерством лесного комплекса Иркутской области не заключались.

В нарушение пункта 2 Порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений Костромской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденного постановлением администрации Костромской области от 23 октября 2015 г. № 375-а, согласно которому государственное задание формируется в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами государственного учреждения Костромской области, в государственные задания, доведенные департаментом лесного хозяйства Костромской области ОГБУ «Костромская база охраны лесов» на 2016, 2017 и 2018 годы, включена работа «Предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, включая территорию ООПТ», не предусмотренная уставом указанного учреждения в качестве основного вида деятельности.

Согласно положениям части 3 статьи 85 и части 1 статьи 86 Лесного кодекса Лесной план является основным документом лесного планирования и определяет цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения. При этом объемы мероприятий по обеспечению мер пожарной безопасности в лесах, установленные на 2018 год при защите бюджетных проектировок Костромской области, не соответствуют лесному плану Костромской области, что также не соответствует части 2 статьи 53 Лесного кодекса, согласно которой меры пожарной безопасности в лесах осуществляются в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации. Кроме того, при защите бюджетных проектировок по мероприятиям «Уход за объектами лесного семеноводства» предусмотрен объем на 21,5 га меньше, чем предусмотрено лесным планом Костромской области, «Заготовка (производство)

30. Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями Иркутской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания, предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям Иркутской области на финансовое обеспечение выполнения ими государственного задания, рассчитанных с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного имущества, определения объема и условия предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям Иркутской области на иные цели, утвержденный постановлением правительства Иркутской области от 31 декабря 2010 г. № 348-пп.

семян лесных растений» – на 443 кг меньше, «Уборка неликвидной древесины» – на 471,3 га меньше, мероприятия по хранению семян лесных растений лесным планом Костромской области предусмотрены не были, также не предусмотрены рубки ухода за лесом в целом по всем видам (были отражены рубки ухода за молодняками в разделе «Планируемые мероприятия по воспроизводству лесов», рубки ухода с получением ликвидной древесины отражены в разделе «Планируемые объемы заготовки древесины»). Указанное свидетельствует о необоснованности планирования Рослесхозом средств на указанные мероприятия.

Также выявлено, что объемы мероприятий, установленные при защите бюджетных проектировок Приморского края на 2018 год, не соответствуют лесному плану Приморского края.

Кроме того, при отсутствии контроля со стороны департамента лесного хозяйства Приморского края, предусмотренного порядком формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении краевых государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденным постановлением администрации Приморского края от 26 октября 2015 г. № 412-па, в 2016–2018 годах КГБУ «Приморская авиабаза» государственное задание выполнялось не в полном объеме.

- Так, в 2016 году государственное задание не выполнено по 2 мероприятиям:
 - проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов;
 - мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожарах;
- в 2017 году – по 3 мероприятиям:
 - проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов;
 - устройство и прочистка противопожарных минерализованных полос;
 - проведение агротехнического ухода за лесными культурами;
- в 2018 году – по 3 мероприятиям:
 - проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов;
 - устройство противопожарных минерализованных полос; мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожарах.

Министерство экологии и природных ресурсов Республики Крым ненадлежащим образом осуществляло контроль за выполнением учреждениями государственного задания, предусмотренный пунктом 2.1.3 соглашений о предоставлении субсидий, заключенных с подведомственными учреждениями.

Министерство экологии и природных ресурсов Республики Крым в 2018 году предоставило субсидию подведомственным автономным учреждениям на выполнение предусмотренной государственным заданием работы по обеспечению установления границ лесничеств и лесопарков на общую сумму 10 528,0 тыс. рублей, в том числе:

- изготовление железобетонных квартальных столбов – 1 206 шт. на сумму 2513,9 тыс. рублей;
- закрепление на местности местоположения границ лесничеств, кварталов лесоустроительными знаками – 348 шт. на сумму 452,4 тыс. рублей;
- установка на местности местоположения границ лесничеств, кварталов лесоустроительными знаками – 711 шт. на сумму 4 301,6 тыс. рублей;
- прочистка (прорубка) квартальных просек, заросших лесной растительностью – 14,7 га на сумму 3 260,1 тыс. рублей.

Учреждениями в 2018 году указанная работа не была выполнена в объемах, определенных государственными заданиями.

При этом Министерство экологии и природных ресурсов Республики Крым не воспользовалось правом, предусмотренным пунктом 2.2.3 соглашений о предоставлении субсидий в части предъявления требования о возврате части предоставленной субсидий, если фактическое исполнение меньше по объему, чем это предусмотрено государственным заданием.

Объем работ, не выполненный в рамках государственных заданий на 2018 год, вновь доведен в 2019 году Министерством экологии и природных ресурсов Республики Крым до подведомственных учреждений с обеспечением финансирования на их выполнение, рассчитанного с учетом нормативов затрат, утвержденных на 2019 год. Общий объем средств, предусмотренный по соглашениям на выполнение в 2019 году объема работ, невыполненного учреждениями в 2018 году (переплата), составляет 5 176,7 тыс. рублей (расчетно).

С учетом изложенного полагаем необходимым обеспечить возврат в федеральный бюджет средств, направленных в 2019 году за счет субвенций из федерального бюджета на финансовое обеспечение государственного задания в части работ по обеспечению установления границ лесничеств и лесопарков, объемы которых в 2018 году не выполнены, в сумме 5 176,7 тыс. рублей.

8.3.4. Расходы на реализацию переданных полномочий в области лесных отношений составили в 2016 году 21 858,8 млн рублей, или 99,3 % от предусмотренного объема субвенций, в 2017 году – 22 599,9 млн рублей, или 99,3 %, в 2018 году – 26 248,1 млн рублей, или 99,2 %, за первое полугодие 2019 года – 13 545,4 млн рублей, или 42,7 % от запланированного объема.

Фактические расходы на реализацию переданных полномочий в области лесных отношений в проверяемых субъектах Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета, представлены в таблице:

(тыс. руб.)

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Архангельская область	527905,6	531 201,1	714 650,3

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Вологодская область	434 689,4	485 430,7	468 091,2
Забайкальский край	728 216,3	802 966,6	1 231 791,0
Иркутская область	917 954,5	855 905,7	1 223 823,2
Костромская область	322 847,6	333 609,0	346 078,1
Республика Крым	4 660,5	12 610,0	201 620,5
Приморский край	332 507,7	378 113,0	476 571,4

В ходе контрольного мероприятия установлены следующие финансовые нарушения и недостатки.

При выборочной проверке заключенных министерством природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области контрактов (договоров) установлено следующее.

Установлен факт неэффективного использования имущества министерством природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области на сумму 3 700,0 тыс. рублей.

Министерством природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области подготовлен проект лесного плана Архангельской области на 2017–2027 годы, на разработку израсходованы средства федерального бюджета в сумме 3 700,0 тыс. рублей (субвенция) в рамках государственного контракта 18 октября 2016 г. № 28, заключенного с ФБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства», который не был утвержден и не используется.

В ходе выборочной проверки заключенных министерством лесного комплекса Иркутской области контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, установлено следующее.

В нарушение пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса, согласно которому неиспользованные по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, за исключением межбюджетных трансфертов, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Президента Российской Федерации, подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение первых 15 рабочих дней. Остатки субвенций из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений 2016–2017 годов возвращены

в федеральный бюджет на основании платежных поручений в полном объеме, с нарушением установленных сроков.

В нарушение положений о премировании, выплатах стимулирующего характера и оказании материальной помощи руководителям областных государственных учреждений, подведомственных департаменту лесного хозяйства Костромской области, утвержденных приказом департамента от 30 декабря 2016 г. № 494 и от 24 июля 2015 г. № 231, согласно которым департамент в целях повышения эффективности работы по обеспечению рационального, непрерывного и неистощительного использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства вводит премирование руководителей учреждений, которое призвано обеспечить непосредственную связь премиального вознаграждения с трудовыми результатами каждого руководителя, и которое распространяется на руководителей учреждений, осуществляющих свою деятельность на основании заключенного с ним трудового договора и принятых на работу в соответствии с распорядительными актами департамента, при наличии вакантных должностей директоров учреждений департаментом были выплачены премии исполняющим обязанности директоров учреждений.

Также установлено, департаментом лесного хозяйства Приморского края в проверяемом периоде за счет бюджетных средств осуществлялось использование программного обеспечения «Информационная система информирования о состоянии лесопользования в Приморском крае «КЕДР» при отсутствии оформленных в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации правовых оснований, а также осуществлялись расходы на техническую поддержку указанной системы в размере 2 852,4 тыс. рублей.

Согласно пункту 1.1 договора пожертвования от 25 мая 2017 года, заключенного между департаментом информатизации и телекоммуникаций Приморского края и Всемирным фондом природы, в собственность Приморского края и в оперативное управление департамента информатизации и телекоммуникаций Приморского края безвозмездно передано программное обеспечение «Информационная система информирования о состоянии лесопользования в Приморском крае «КЕДР» на условиях простой (неисключительной) лицензии общей стоимостью 4 094,2 тыс. рублей.

В соответствии с положениями статьи 1236 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой лицензионный договор может предусматривать предоставление лицензиату права использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации с сохранением за лицензиаром права выдачи лицензий другим лицам (простая (неисключительная) лицензия), указанный договор является лицензионным договором.

По акту приема-передачи от 25 мая 2017 года к указанному договору пожертвования департамент информатизации и телекоммуникаций Приморского края принял программное обеспечение «Информационная система информирования о состоянии лесопользования в Приморском крае «КЕДР» на условиях простой (неисключительной) лицензии в оперативное управление и в собственность Приморского края.

При этом следует отметить, что неисключительные права пользования результатами интеллектуальной деятельности подлежат учету на забалансовых счетах учреждения.

Указанное программное обеспечение в пользование департаменту лесного хозяйства Приморского края не передавалось. При этом департаментом лесного хозяйства Приморского края в проверяемом периоде осуществлялось использование данного программного обеспечения, что не соответствует требованиям статьи 1238 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что право использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации другому лицу может быть предоставлено лицензиатом по сублицензионному договору при письменном согласии лицензиара.

8.3.5. Эффективность исполнения субъектами Российской Федерации переданных Российской Федерацией полномочий в области лесных отношений, установленных статьей 83 Лесного кодекса, оценивается на основании данных формы 1-Полномочия «Отчет о достижении целевых прогнозных показателей», утвержденной приказом Рослесхоза от 16 апреля 2012 г. № 141³¹. Анализ исполнения целевых прогнозных показателей по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений показал не выполнение целевых прогнозных показателей Костромской областью (в 2016 году было обеспечено 72,7 %, в 2017 году – 63,6 % и 2018 году – 72,7 %), Иркутской областью (в 2016 году – 54,5 %, в 2017 году – 36,4 % и 2018 году – 45,5 %), Архангельской областью (в 2016 году – 45,5 %, в 2017 году – 81,8 % и 2018 году – 63,6 %), Приморским краем (в 2016 году – 33,3 %, в 2017 году – 55,5 % и 2018 году – 55,5 %), Вологодской областью (в 2016 году – 54,5 %, в 2017 году – 27,3 % и 2018 году – 45,5 %), Забайкальским краем (в 2016 году – 18,2 %, в 2017 году – 27,3 %, в 2018 году – 45,5 %).

Также эффективность исполнения отдельных полномочий в области лесных отношений оценивается с учетом критериев оценки, которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 г. № 194³². В проверяемых регионах не в полной мере обеспечено достижение положительной динамики по указанным критериям. Так, в Архангельской области не обеспечена положительная динамика в 2017 году по сравнению с 2016 годом по 16 из 31 (51,6 %) установленного критерия, в 2018 году по сравнению с 2017 годом – по 18 критериям (58,1%); в Костромской области в 2017 году по сравнению с 2016 годом не обеспечена положительная динамика по 11 критериям (35,5 %), в 2018 году по сравнению с 2017 годом – по 16 критериям (51,6%); в Вологодской области в 2017 году по сравнению с 2016 годом не обеспечена положительная динамика по 15 критериям (48,4 %), в 2018 году по сравнению с 2017 годом – по 13 критериям (41,9 %).

Вместе с тем при составлении рейтинга уровня эффективности осуществления переданных полномочий субъектами Российской Федерации Рослесхозом

31. «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».

32. «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» (ред. от 23 января 2014 г.).

не применяются положения Методики оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденной приказом Минприроды России от 9 декабря 2014 г. № 545, поскольку уровень эффективности исполнения переданных полномочий оценивается сопоставлением значений критериев по субъектам Российской Федерации без учета динамики значений относительно предыдущего года.

Одной из причин исполнения отдельных полномочий в области лесных отношений субъектами Российской Федерации не в полном объеме является недостаточное финансовое обеспечение исполнения переданных полномочий за счет субвенций из федерального бюджета, при этом дотационные субъекты Российской Федерации не имеют возможности направлять средства собственных бюджетов на финансовое обеспечение выполнения лесохозяйственных мероприятий. Так, в связи с недостаточностью финансирования не обеспечено соответствие кратности авиационного патрулирования лесов в проверяемых регионах, предусмотренной пунктом 11 порядка организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров, утвержденного приказом Минприроды России от 15 ноября 2016 г. № 597: в Иркутской области в 2016 году фактическая кратность патрулирования составила 0,29, или 23 % от расчетной, в 2017 году – 0,48, или 56 %, в 2018 году – 0,57, или 61 % от расчетной; в Костромской области в 2016 году фактическая кратность патрулирования составила 0,06, или 7,6 % от расчетной, в 2017 году – 0,04, или 6 %, в 2018 году – 0,1, или 16 % от расчетной; в Вологодской области в 2016 году фактическая кратность патрулирования составила 0,29, или 34,5 % от расчетной, в 2017 году – 0,18, или 24,2 %, в 2018 году – 0,33, или 40,2 % от расчетной.

В соответствии с требованиями статьи 53.3 Лесного кодекса ежегодно согласовываются с соответствующими структурами и утверждаются планы тушения лесных пожаров в лесничествах в порядке, установленном Правилами разработки и утверждения плана тушения пожаров, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 377. В ходе контрольного мероприятия установлено несоответствие количества сил, техники и оборудования (количество сил пожаротушения (человек и групп), плугов лесных, бульдозеров, бензопил, зажигательных аппаратов, легковых машин), предусмотренных сводными планами тушения Костромской и Архангельской областей на 2019 год и планами тушения лесных пожаров на территории лесничеств.

В нарушение части 2 статьи 53 Лесного кодекса, предусматривающей, что меры пожарной безопасности в лесах осуществляются в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации, в 2016–2018 годах в Костромской области не исполнены мероприятия по противопожарному обустройству лесов, предусмотренные лесным планом Костромской области, утвержденным постановлением губернатора Костромской области от 4 июня 2014 г. № 101.

Кроме того, в проверяемом периоде не выполнены плановые объемы по лесовосстановлению Архангельской области в 2016–2018 годах, установленные Лесным планом на 2009–2018 годы, в том числе по искусственному лесовосстановлению.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что органами исполнительной власти Забайкальского, Приморского краев, Архангельской, Вологодской, Иркутской, Костромской областей и Республики Крым не в полном объеме выполнены требования приказа Минприроды России от 29 июня 2018 г. № 301 «Об утверждении Состава и содержания информации о лесах», согласно которому на официальном сайте органа государственной власти субъекта Российской Федерации должна размещаться информация, содержащая геоинформационные, пространственные и атрибутивные данные.

Приморским краем и Республикой Крым на официальных сайтах размещена векторная квартальная сеть. Архангельской, Вологодской, Костромской областями размещена часть данных в растровых и табличных форматах. Забайкальским краем и Иркутской областью информация не размещена.

В результате не выполнено требование об общедоступности информации о лесах гражданам и юридическим лицам, предусмотренное статьей 5.1 Лесного кодекса.

8.4. Анализ эффективности функционирования лесопромышленного комплекса и его вклада в формирование бюджетных доходов

8.4.1. Лесная промышленность России имеет огромное значение в экономике страны. Одной из стратегических целей развития лесного комплекса является повышение долгосрочной конкурентоспособности лесной промышленности и увеличение вклада лесного комплекса в социально-экономическое развитие России.

В 2018 году по сравнению с 2016 годом объемы заготовки древесины составили 238,6 млн куб. м и увеличились на 11,6 %. При этом наибольший объем заготовленной древесины обеспечивается Иркутской, Вологодской и Архангельской областями.

В то же время по сравнению с 2016 годов по состоянию на 1 января 2019 года наблюдается снижение запасов эксплуатационных лесов в зоне деятельности лесопромышленных предприятий субъектов Российской Федерации, например, в Приморском крае – на 10,9 %, в Вологодской области – на 2,7 %.

По данным Росстата, предприятиями лесного комплекса в 2018 году отгружено продукции в действующих ценах на сумму 1570,0 млрд рублей. Это превысило уровень 2016 года на 24 %. Этому способствовали увеличение объемов производства и рост цен на отдельные виды продукции.

По проверенным субъектам Российской Федерации лидером по объему экспорта является Иркутская область, за 3 года экспорт продукции лесопромышленного комплекса которой составил 30,6 млн тонн (59,9 %). Наибольшую долю экспорта 53,3 %, или 16,3 млн тонн составил экспорт пиломатериалов, экспорт необработанной древесины составил 27,4 %, или 8,4 млн тонн, целлюлозы – 15,6 %, или 4,8 млн тонн.

Второе место занимает Приморский край с объемом экспорта 6,7 млн тонн продукции лесопромышленного комплекса края, наибольшую часть которого составил экспорт продукции необработанной древесины – 64,6 %, или 4,3 млн тонн. Экспорт

пиломатериалов составил 29,9 %, или 2,0 млн тонн, древесины топливной – 5,5 %, или 0,4 млн тонн.

Объем экспорта Вологодской области за 3 года составил 6,4 млн тонн. Структура экспорта составила: необработанная древесина – 4,1 млн тонн, или 65 %, пиломатериалы – 1,2 млн тонн, или 19,4 %, фанера – 0,5 млн тонн, или 7,9 %, древесина топливная – 0,5 млн тонн, или 7,5 %.

По стоимости экспорта:

- Иркутская область – 7 682,2 млн долларов США;
- Архангельская область – 1 792,2 млн долларов США;
- Вологодская область – 1 075,7 млн долларов США;
- Приморский край – 928,9 млн долларов США;
- Костромская область – 455,3 млн долларов США;
- Забайкальский край – 111,3 млн долларов США;
- Республика Крым – 44,1 тыс. долларов США.

8.4.2. Анализ результатов контрольного мероприятия в части оценки лесопромышленного комплекса (далее – ЛПК) показал следующее.

Распределение предприятий и организаций ЛПК проверенных субъектов по видам деятельности на 1 января 2019 года показал их отличие как по количественному составу, так и по структуре распределения организаций, занимающихся лесозаготовкой и ее переработкой.

(ед.)

	Лесоза- готовка	Соотно- шение, %	Лесопере- работка	Соотно- шение, %	Всего
Иркутская область	1 050	58,6	742	41,4	1 792
Костромская область	231	39,6	353	60,4	584
Вологодская область	528	42,0	730	58,0	1 258
Архангельская область	377	49,1	391	50,9	768
Приморский край	641	75,6	207	24,4	848
Забайкальский края	173	69,2	77	30,8	250
Республика Крым		-		-	
Итого	3 000	54,5	2 500	45,5	5 500

Структурный анализ организаций проверяемых регионов по видам деятельности показал, что 3,0 тыс. организаций занимаются заготовкой древесины (54,5 %) и 2,5 тыс. организаций участвуют в ее переработке (45,5 %).

Анализ производства по основным видам продукции (согласно данным статистических органов субъектов Российской Федерации) приведен в таблице:

	Лесозаготовка, объем, тыс. куб. м	Лесопереработка, объем					
		фанера, тыс. куб. м	пиломатериалы, тыс. куб. м	щепатехнологическая, тыс. куб. м	плиты ДСП, тыс. куб. м	древесные гранулы, тыс. т	производство бумаги и бумажных изделий, тыс. т
Иркутская область	35 700,0	211,7	7 038,5	463,6	-	258,0	1 997,7
Костромская область	3 287,2	411,1	356,5	-	750,4	-	-
Вологодская область	14 186,9	345,5	1 750,9	402,3	696,4	49,4	-
Архангельская область	11 390,9	138,0	2 459,8	1 444,0	-	389,4	2 155,4
Приморский край	4 602,1	-	584,4	-	-	-	-
Забайкальский край	472,0	-	210,8	-	-	-	-
Республика Крым	35,0	-	-	-	-	-	-

Необходимо отметить, что в настоящее время существует проблема с достоверностью сведений по объемам и видам произведенной продукции ЛПК (данные органов статистики и уполномоченных органов субъектов Российской Федерации в области лесных отношений не совпадают).

Так, согласно сведениям Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Забайкальскому краю по основному показателю работы организаций по виду экономической деятельности «Лесозаготовки» за 2018 год лесоматериалы необработанные составили 472,0 тыс. куб. м, по сведениям минприроды Забайкальского края лесозаготовки составили 1729,3 тыс. куб. м.

Следует отметить, что большая часть крупных предприятий ЛПК входит в состав организаций, головные офисы которых расположены за рубежом, или учредителем которых являются иностранные организации.

Например, на территории Архангельской области одними из основных холдингов лесопромышленного комплекса, в состав которых входят лесопромышленные

предприятия, являются ОАО «Группа «Илим» и ООО «ПКП «Титан», головные организации которых располагаются за рубежом.

По данным системы СПАРК-интерфакс, основным акционером ОАО «Группа «Илим» является компания Ilim SA (Швейцария), владеющая 96,37 % акций общества, местонахождение – Швейцария, 1204 Женева, Рю дю Марше, 13 (rue du Marche 13, Geneve, Switzerland). Головной организацией ООО «ПКП «Титан» является Компания Шелбивилл Энтерпрайзис Лимитед, местонахождение – Кипр (SHELBYVILLE ENTERPRISES LIMITED, 3087, Cyprus, Limassol, Kritis Street).

В Забайкальском крае 4 организации (ООО «Забайкальская Ботай ЛПК», ООО ЦПК «Полярная», ООО ГК «Слюдянка – Забайкалье», ООО «Транс-Сибирская лесная компания – Чита»), на долю которых приходится 57 % объема заготовки на территории Забайкальского края, созданы с участием иностранного капитала (КНР).

8.4.3. На момент проведения контрольного мероприятия приоритетные инвестиционные проекты реализовываются на территории 32 из 85 субъектов Российской Федерации, что обусловлено географическим расположением, климатическими условиями, недостаточно развитыми транспортными схемами, низким качеством лесосечного фонда и его труднодоступностью, а также размерами расчетных лесосек.

Анализ нормативной базы в сфере приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов показал, что недостаточно проработана норма пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. № 310³³, предусматривающая, что срок предоставления понижающего коэффициента 0,5 осуществляется с момента введения лесоперерабатывающих мощностей в эксплуатацию, подтвержденных актом ввода, так как лесоперерабатывающие мощности могут вводиться не сразу, а производственными линиями.

По информации, предоставленной Минпромторгом России, в настоящее время в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов включены 148 проектов (действующих и завершенных), исключены из перечня 66 проектов. Изменения вносились в 59 проектов.

В 2016–2018 годах реализация инвестиционных проектов в области освоения лесов регламентировалась постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 г. № 419 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов» и от 23 февраля 2018 г. № 190 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Анализ информации, предоставленной субъектами Российской Федерации, а также результатов контрольных мероприятий свидетельствует о невыполнении требований положений о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденных постановлениями Правительства

33. «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».

Российской Федерации от 30 июня 2007 г. № 419 (далее – Положение № 419) и от 23 февраля 2018 г. № 190 (далее – Положение № 190), уполномоченными органами субъектов Российской Федерации.

Так, в 2016–2018 годах на территории Костромской области действовал приоритетный инвестиционный проект в области освоения лесов ООО «Восточный» по организации производства по выпуску деревянных домов заводского изготовления из оцилиндрованных бревен, клееного профилированного бруса, выпуску погонажных изделий, организации производства пеллет, включенный в перечень инвестиционных проектов приказом Минпромторга России от 7 июня 2016 г. № 1872.

Запланированный объем инвестиций в ходе реализации проекта – 310 250,0 тыс. рублей, расчетный срок окупаемости инвестиционного проекта – 1 апреля 2016 года – 31 марта 2018 года.

Согласно представленному отчету о ходе реализации приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов за III квартал 2018 года ООО «Восточный» фактический объем привлеченных инвестиций по указанному проекту составил 319 млн рублей (по плану – 310,25 млн рублей), заготовка древесины осуществляется с 1 августа 2018 года и составляет 12 тыс. куб. м, трудоустроено согласно Концепции проекта 99 человек, организовано производство деревянных домов из оцилиндрованных бревен, клееного профилированного бруса, выпуск погонажных изделий с переработкой отходов в топливные гранулы, внесение арендной платы за лесные участки по договору аренды производится в соответствии с установленными сроками и в объеме с учетом понижающего коэффициента.

В ходе проверки установлено ненадлежащее исполнение пункта 27 Положения № 190, а также пункта 18 Положения № 419 в части контроля за ходом инвестиционного проекта, объектом которого должны быть обязательства инвестора по созданию объектов инфраструктуры, предусмотренных поквартальным графиком.

Выездное обследование выполнения обязательств инвестора ООО «Восточный» по созданию объектов лесной инфраструктуры и лесоперерабатывающей инфраструктуры проведено только в ноябре 2018 года.

В нарушение пункта 13 Положения № 419, в соответствии с которым основанием для отказа в утверждении заявки является ее несоответствие требованиям Положения № 419, заявка на реализацию инвестиционного проекта ОАО «Приморсклеспром», несодержащая проекта перечня лесных участков, выделенных для реализации инвестиционного проекта, с указанием их границ, площади, допустимого ежегодного объема изъятия древесины по породам, выхода деловой древесины по классам крупности и дровяной древесины утверждена приказом управления лесным хозяйством Приморского края от 15 апреля 2008 г. № 232и.

Согласно пункту 5 Положения № 419 основанием для включения инвестиционного проекта в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов является решение об утверждении заявки на реализацию инвестиционного проекта, представленного коммерческой организацией, желающей реализовать инвестиционный проект.

В то же время на основании решения об утверждении заявки приказом Минпромторга Российской Федерации от 11 августа 2009 г. № 730 в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов включен инвестиционный проект «Производство лесозаготовок, лесопиления и деревообработки в государственном учреждении Вологодской области «Вологодское управление сельскими лесами» ГУ ВО «Вологдасельлес», не являющейся коммерческой организацией.

Вышеуказанное свидетельствует об отсутствии должного контроля со стороны Минпромторга России за выполнением субъектами Российской Федерации требований положений № 419 и № 190, и принимаемыми решениями.

8.4.4. Анализ реализации инвестиционных проектов выявил ряд негативных факторов, затрудняющих увеличение вклада лесного комплекса в экономику страны, а именно:

- низкая актуальность сведений о лесных ресурсах;
- низкая степень использования лесного сырья, ухудшающая экономику отрасли;
- ограниченный масштаб внутреннего рынка, недостаточный для создания новых производств в отрыве от экспортных рынков;
- низкая инвестиционная привлекательность отрасли;
- низкий уровень технического и кадрового обеспечения;
- несовершенство нормативной правовой базы и нормативно-технической базы в сфере лесного комплекса и смежных отраслях.

В ходе выборочной проверки деятельности организаций, реализующих инвестиционные проекты, установлено, что она в большей мере ориентирована на экспорт круглых лесоматериалов, а не на переработку сырья и реализацию продукции, предусмотренных условиями инвестиционных проектов.

Согласно положениям № 419 и № 190 выполнение обязательств по созданию объектов лесной инфраструктуры и лесоперерабатывающей инфраструктуры или модернизации объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры и ввод их в эксплуатацию является основанием для принятия решения о завершении реализации инвестиционного проекта, а также для применения понижающего коэффициента 0,5 к размеру платы за аренду лесного участка, используемого для реализации инвестиционного проекта до окончания срока его окупаемости.

Ежегодный допустимый объем изъятия древесины на выделенных для реализации инвестиционного проекта лесных участках должен соответствовать годовой потребности в древесном сырье, рассчитанной исходя из производственной мощности оборудования, запланированного объема и ассортимента выпускаемой продукции при выходе на проектную мощность, товарной структуры и породного состава допустимого ежегодного объема изъятия древесины.

В то же время у организации, осуществляющей заготовку древесины на лесном участке, арендованном в рамках реализации инвестиционного проекта, отсутствует обязанность по ее переработке и выпуску продукции.

Так, в соответствии с приказом Минпромторга России от 12 апреля 2016 г. № 1155 «О завершении реализации приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов» приоритетный инвестиционный проект ОАО «Приморсклеспром» «Развитие территории Приморского края: «Строительство лесопильных заводов в п. Светлая Тернейского района, в п. Ольга Ольгинского района, строительство завода клееного бруса в с. Чугуевка Чугуевского района Приморского края», включенный в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов приказом Минпромторга России от 3 июля 2008 г. № 11, признан завершенным.

По данным ЛесЕГАИС, ОАО «Приморсклеспром» переработкой сырья фактически не занимался.

В 2016–2018 годах на долю экспорта приходилось более половины от имеющегося объема круглых лесоматериалов.

Заинтересованными органами в нарушение пункта 19 Положения № 419, предписание о необходимости устранения нарушений с указанием срока их устранения не направлялось:

- в адрес ОАО «Группа «Илим» при нарушении им более чем на 1 год сроков реализации инвестиционного проекта – сроков ввода в эксплуатацию цеха по выпуску целлюлозно-бумажной продукции (до 31 декабря 2014 года), фактически введен в эксплуатацию в 2016 году;
- в адрес ООО «Транс-Сибирская лесная компания – Чита» при нарушении им более чем на 1 год сроков реализации инвестиционного проекта – по созданию мощностей лесопильно-деревообрабатывающий комплекса до 31 декабря 2012 года, фактически введен в эксплуатацию в 2017 году.

Кроме того, предписания в адрес ЗАО «Лесопильно-деревообрабатывающий комплекс «Игирма» и ООО «Русфорест Магистральный», несмотря на нарушение более чем на 1 год сроков реализации приоритетных инвестиционных проектов, не направлялись в течение пяти лет и трех с половиной лет соответственно.

В результате указанных действий инвестиционные проекты не были исключены из перечня приоритетных, в отношении которых при определении размера арендной платы применяется коэффициент 0,5. При этом в соответствии с пунктом 20 Положения № 419, в случае если инвестиционный проект был исключен из перечня, инвестор обязан уплатить арендную плату за пользование лесным участком в полном объеме за весь период пользования соответствующим лесным участком.

Министерством лесного хозяйства Иркутской области с ОАО «Группа «Илим» заключены дополнительные соглашения к договорам аренды, заключенным в рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта «Модернизация производства ОАО «Группа «Илим» в Иркутской области», предусматривающие увеличение срока окупаемости приоритетного проекта и увеличивающие срок применения понижающего коэффициента 0,5 по 21 договору – до 6 августа 2016 года, по 2 договорам – до 20 декабря 2016 года, по 2 договорам – до 23 января 2020 года.

При этом согласно распоряжению правительства Иркутской области от 30 июня 2014 г. № 480-рп срок окупаемости инвестиционного проекта в области освоения лесов ОАО «Группа «Илим» был установлен до 1 сентября 2015 года.

Впоследствии министерство лесного хозяйства Иркутской области обратилось в суд о взыскании доначисленной арендной платы только по 2 из 25 договоров, по которым ставка 0,5 начислялась сверх срока окупаемости проекта. При этом министерством лесного хозяйства Иркутской области приняты меры по взысканию доначисленной арендной платы по 2 договорам аренды лесного участка не за весь период применения понижающего коэффициента 0,5 после окончания срока окупаемости (1 сентября 2015 года), а за период 2017–2018 годов.

9. ВЫВОДЫ

1. В ходе контрольного мероприятия установлено, что проверенными субъектами Российской Федерации не достаточно эффективно осуществлялись переданные Российской Федерацией полномочия в области лесных отношений, предусмотренные статьей 83 Лесного кодекса.

Целевые прогнозные показатели по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в проверяемых субъектах Российской Федерации выполняются не в полном объеме. Так, в 2018 году из 11 целевых прогнозных показателей выполнено:

- Костромской областью – 8 показателей, или 72,7 %;
- Иркутской областью – 5 (45,5 %);
- Архангельской областью – 7 (63,6 %);
- Приморским краем – 5 (55,5 %);
- Вологодской областью – 5 (45,5 %);
- Забайкальским краем – 5 (45,5 %).

Отмечается тенденция ежегодного увеличения задолженности по платежам в федеральный бюджет. В 2018 году по сравнению с 2016 годом задолженность увеличилась: по Иркутской области – на 17,5 % (на 35 095,1 тыс. рублей), по Приморскому краю – на 62,1 % (на 26 754,5 тыс. рублей). Снижение общей задолженности по платежам в федеральный бюджет за 2016–2018 годы по Костромской, Архангельской, Вологодской областям и Забайкальскому краю обусловлено списанием безнадежной к взысканию задолженности. Основным фактором признания безнадежной к взысканию задолженности по платежам за использование лесов в федеральный бюджет является банкротство организаций.

Лесные планы, утвержденные в 2019 году на 10-летний период Забайкальского и Приморского краев, Архангельской, Костромской, Иркутской и Вологодской областей требуют актуализации в связи с изменением границ защитных, эксплуатационных и резервных лесов, изменениями в лесном законодательстве

Российской Федерации, а также корректировки в связи с наличием технических ошибок.

Лесохозяйственные регламенты лесничеств субъектов Российской Федерации (Костромской, Архангельской, Вологодской и Иркутской областей, Приморского края) также требуют актуализации в связи с изменением площади земель лесного фонда (согласно данным ГЛР).

Лесоустройство, имеющее давность более 10 лет, составляет 85 %. Это свидетельствует об отсутствии достоверной информации о лесе на площади 973,7 млн га, яркими примерами из проверенных субъектов Российской Федерации являются:

- Забайкальский край – 96,7 %;
- Иркутская область – 88,3 %;
- Архангельская область – 78 %;
- Вологодская область – 67,5 %.

Оценка перспектив освоения земель лесного фонда на территориях проверенных субъектов Российской Федерации показала, что аренда лесных участков для других видов лесопользования, исключая заготовку древесины, практически не получает развития.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлены недостатки в части порядка определения расчета арендной платы по лесному участку для заготовки древесины, неразмещения решений о проведении и отказе в проведении аукционов на право заключения договора аренды лесного участка на официальном сайте. В 2018 году открытые конкурсы, которые регламентируются статьями 80.1 и 80.2 Лесного кодекса, на территории проверенных субъектов Российской Федерации не проводились.

Сравнительный анализ изменений показателей горимости лесов за трехлетний период, по данным отчетности, свидетельствует об увеличении в 2018 году по сравнению с 2016 годом площади земель лесного фонда, пройденной пожарами, на территории Забайкальского края – на 33 %, на территории Приморского края – в 24 раза.

Ущерб от лесных пожаров увеличился в Забайкальском крае (в 2016 году составил 31,9 млн рублей, в 2018 году – 58,7 млн рублей), в Костромской области (в 2016 году составил 77,5 тыс. рублей, в 2018 году – 18,9 млн рублей).

В проверенных регионах наблюдается тенденция увеличения ущерба от нарушений лесного законодательства, в том числе от незаконных рубок лесных насаждений: в Приморском крае в 2016 году ущерб составил 772,7 млн рублей, в 2018 году – 948,1 млн рублей, в Забайкальском крае в 2016 году – 146,3 млн рублей, в 2018 году – 298,3 млн рублей, в Костромской области в 2016 году – 20,8 млн рублей, в 2018 году – 71,6 млн рублей.

2. В проверяемом периоде наблюдается ухудшение состояния лесного фонда и структуры лесных ресурсов, снижение качества лесов и эффективности

лесоиспользования. Это свидетельствует о неэффективном управлении в лесном хозяйстве.

Площадь с преобладанием хвойных пород в проверяемом периоде сократилась на 2,9 млн га, или 0,6 % площади, запас древесины хвойных пород сократился на 387,8 млн куб. м, или 0,6 % запаса. Указанная динамика прослеживается в том числе в проверенных субъектах Российской Федерации: Костромской, Иркутской, Архангельской и Вологодской областях, Приморском и Забайкальском краях.

Увеличение фонда лесовосстановления произошло, в том числе:

- по Костромской области – на 15,7 %;
- по Архангельской области – на 5,8 %;
- по Вологодской области – на 9,8 %;
- по Приморскому краю – на 5,6 %;
- по Иркутской области – на 14,8 %.

Основные причины – лесные пожары и рубки.

3. Разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, является одним из основных направлений лесной политики.

Действующим федеральным законодательством не предусмотрена обязанность граждан использования древесины по целевому назначению и ответственность за невыполнение указанного обязательства, не определен механизм контроля за отчуждением или переходом древесины от одного лица к другому иными способами.

Также на федеральном уровне не урегулировано, а на региональном – отсутствует единообразие правового регулирования вопросов деятельности пунктов приема и отгрузки древесины.

Действующий порядок заключения договоров купли-продажи лесных насаждений с лицами, относящимися к субъектам малого и среднего предпринимательства, на основании аукционов, которые не проводятся в электронной форме (путем очного участия заявителей), влечет риски непрозрачности выбора победителя и определения цены договора купли-продажи, а также возможных коррупционных проявлений, сговора участников аукционов в целях устранения конкурентов.

В настоящее время отсутствует методика расчета экономического ущерба, причиняемого лесам вследствие иных факторов, кроме лесных пожаров и незаконных вырубок, в связи с чем провести полную оценку ущерба не представляется возможным.

4. Анализ реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» за 2016–2018 годы показал неудовлетворительное выполнение целевых показателей в проверенных субъектах Российской Федерации.

Так, в 2018 году из 7 показателей Иркутской областью не выполнено 3 (42,9 %),

Вологодской областью – 2 (28,6 %), Костромской областью – 3 (42,9 %), Приморским краем – 3 (42,9 %), Архангельской областью – 2 (28,6 %), Забайкальским краем – 4 (57,1 %).

Действующие региональные программы во всех проверенных субъектах Российской Федерации не в полном объеме коррелируют с государственной программой Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» в части целевых показателей, определенных приложением № 2 к Госпрограмме. Это обусловлено ежегодными изменениями, вносимыми в Госпрограмму, как в части федерального уровня, так и для субъектов Российской Федерации. Это свидетельствует о несоблюдении принципа сбалансированности системы стратегического планирования, установленного пунктом 5 статьи 7 Закона о стратегическом планировании.

5. Процедура расчета субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение переданных полномочий в области лесного хозяйства свидетельствует, что определение их объема осуществляется без учета реальной потребности регионов. Субвенции выделяются ежегодно Рослесхозом регионам с учетом понижающих коэффициентов под предельные объемы финансирования, определенные законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановые периоды, и не обеспечивают покрытия потребности для выполнения лесохозяйственных работ, объемы которых определены лесными планами субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что на законодательном уровне не прописан механизм планирования и привлечения средств из внебюджетных источников на реализацию национальных, федеральных проектов и государственных программ Российской Федерации. При этом наибольший объем средств на реализацию Федерального проекта «Сохранение лесов» (около 70 %) и Госпрограммы «Развитие лесного хозяйства» (33,5 %) предусмотрен именно за счет внебюджетных источников, представляющих собой средства арендаторов лесных участков, на которых законодательно возложены обязанности по охране, защите и воспроизводству лесов, а также средства от приносящей доход деятельности учреждений подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти в регионах и Рослесхоз не располагают достоверными сведениями о реальных объемах финансирования лесного хозяйства за счет средств арендаторов, так как сведения об объемах финансирования лесного хозяйства за счет средств арендаторов в органы государственной власти субъектов зачастую не предоставляются в связи с отсутствием необходимых правовых оснований.

Расходы на охрану лесов от пожаров в исследуемый период занимали наибольшую долю субвенций на исполнение мероприятий в рамках переданных полномочий в области лесных отношений и выросли в 2018 году по сравнению с 2016 годом на 26,7 %, составив 7 090,9 млн рублей. Структура расходов субвенций на мероприятия по охране лесов от пожаров свидетельствует, что их рост в исследуемый период обусловлен главным образом финансированием мониторинга пожарной опасности в лесах, лесных пожаров и тушения лесных пожаров, а не проведения профилактических мероприятий. Динамика расходов федерального

бюджета на воспроизводство лесов с 2016 по 2018 год показывает ежегодное сокращение их доли в общем объеме финансирования лесохозяйственных мероприятий с 20,9 до 18,9 %.

6. Расходы на реализацию переданных полномочий в области лесных отношений составили:

- в 2016 году – 21 858,8 млн рублей, или 99,3 % от предусмотренного объема;
- в 2017 году – 22 599,9 млн рублей, или 99,3 %;
- в 2018 году – 26 248,1 млн рублей, или 99,2 %;
- за первое полугодие 2019 года – 13 545,4 млн рублей, или 42,7 % от запланированного объема.

В 2018 году в сравнении с 2016 годом произошло увеличение расходов на реализацию переданных полномочий в области лесных отношений в проверяемых субъектах Российской Федерации:

- по Иркутской области – с 917,9 млн рублей до 1 223,8 млн рублей (на 33,3 %);
- по Забайкальскому краю – с 728,2 млн рублей до 1 231,8 млн рублей (на 69,2 %);
- по Архангельской области – с 527,9 млн рублей до 714,7 млн рублей (на 35,4 %);
- по Приморскому краю – с 332,5 млн рублей до 476,6 млн рублей (на 43,3 %).

В ходе контрольного мероприятия установлены факты финансовых нарушений и недостатков.

Так, установлены факты нарушения при предоставлении средств из нераспределенного резерва субвенций (не приложены документы компетентных органов), признаки нецелевого использования бюджетных средств на сумму 2,3 млн рублей (незаконная рубка), а также неэффективного использования имущества на сумму 3,7 млн рублей (разработка проекта лесного плана, результаты которого не утверждены и не используются).

При реализации полномочий Рослесхозом, подведомственными ему учреждениями, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений выявлены нарушения при формировании и исполнении государственных заданий.

7. Недостаточно эффективно осуществлялся государственный лесной контроль и надзор органами государственной власти проверенных субъектов Российской Федерации.

Отмечается низкий процент возмещения ущерба от нарушений лесного законодательства, в том числе от незаконной заготовки древесины. Так, в 2018 году возмещение ущерба составило в Костромской области 12,6 %, в Иркутской области – 0,5 %, в Архангельской области – 2,5 %, в Забайкальском крае – 1,7 %, в Вологодской области – 5,1 %, в Приморском крае – 2,6 %, в Республике Крым – 1,6 %.

Низкая техническая оснащенность, обременение дополнительными функциями, низкая социальная защищенность и уровень образования работников региональных органов управления лесным хозяйством, в том числе отсутствие профильного образования, несовершенство организационной и функциональной структуры указанных органов снижает эффективность государственного лесного надзора.

Принимаемые органами государственной власти федерального и регионального уровней меры по предотвращению нелегальной заготовки древесины недостаточно эффективны и не оказывают влияния на декриминализацию ситуации в лесной отрасли, объем незаконных рубок и оборота древесины в Российской Федерации остается высоким (в 2018 году объем незаконных рубок составил 1,1 млн куб. м).

Однако в Иркутской области с 2017 года в целях выявления незаконного оборота древесины введена в действие информационная система контроля происхождения древесины Иркутской области «ЛесРегистр». Для осуществления учета внедрена система выдачи лесозаготовителям идентификационных карт, которые выдаются вместе с сопроводительными документами на заготовку партии леса, и изымаются на пункте приема заготовленной древесины. Также указанная система в автоматическом режиме определяет расхождения в объемах, отраженных в системе ЛесЕГАИС, и в объемах, отраженных в пунктах приема.

Использование системы позволяет контролировать объемы заготовки до поступления древесины на пункты приема и выявлять недобросовестных лесопользователей. Объем незаконных рубок в 2018 году снизился на 48 % по сравнению с 2017 годом.

Определение законности заготовки леса, а именно проверка сведений о правоустанавливающих документах на заготовку древесины, мест заготовки древесины не является объектом таможенного контроля и, как следствие, не входит в функции таможенных органов.

При этом сведения о правоустанавливающих документах на заготовку древесины и местах заготовки древесины не подлежат указанию в таможенной декларации на товары, в связи с чем отсутствует возможность проведения сверки данной информации, заявляемой при таможенном декларировании, с информацией, указанной в ЛесЕГАИС.

Таким образом, существующая система перемещения древесины через границу Российской Федерации не позволяет проводить полноценную проверку легальности заготовки древесины – соответствия документов, объема, качественного и породного состава древесины, что в конечном итоге не позволяет снизить объем оборота (экспорта) нелегально заготовленной древесины в Российской Федерации.

До настоящего времени в Российской Федерации не решены вопросы координации действий и информационного обмена между контролирующими органами на основе единой информационной платформы, позволяющие проследить движение леса от его вырубki и заготовки, транспортировки до таможенного оформления и вывоза за пределы таможенной территории страны.

Это создает условия для нарушений на всех этапах движения лесоматериалов – от неуплаты или неполной уплаты платежей в бюджетную систему, до сокрытия валютной выручки, и позволяет недобросовестным участникам внешнеэкономической

деятельности фактически бесконтрольно вывозить лесопroduкцию за рубеж по заниженным ценам, в том числе и нелегального происхождения.

8. В 2018 году по сравнению с 2016 годом объемы заготовки древесины составили 238,6 млн куб. м и увеличились на 11,6 %. При этом наибольший объем заготовленной древесины обеспечивается Иркутской, Вологодской и Архангельской областями.

Повышение уровня освоения установленного объема ежегодного изъятия древесины арендаторами наблюдается, в частности, в Архангельской области (с 77,4 до 86,4 %), в Вологодской области (с 78,7 до 81,6 %), в Приморском крае (с 78,5 до 83,7 %), в Костромской области (с 68,3 до 83,3 %). Уровень освоения арендаторами объемов заготовки древесины снизился в период 2016–2018 годов по Забайкальскому краю (с 28,1 до 24,7 %) и Иркутской области (с 70,1 до 67 %).

По результатам контрольного мероприятия отмечено, что большая часть крупных предприятий лесопромышленного комплекса в проверенных субъектах Российской Федерации входит в состав организаций, головные офисы которых расположены за рубежом, или учредителями которых являются иностранные организации, в частности, ОАО «Группа «Илим» и ООО «ПКП «Титан» – в Архангельской области, ООО «Транс-Сибирская лесная компания – Чита», ООО «Забайкальская Ботай ЛПК» – в Забайкальском крае.

9. Отсутствует должный контроль со стороны Минпромторга России за выполнением субъектами Российской Федерации требований положений о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 г. № 419 (утратило силу с 8 марта 2018 года) и от 23 февраля 2018 г. № 190, и принимаемыми ими решениями.

Ответственность за нарушение инвесторами условий, на которых формировался приоритетный инвестиционный проект в области освоения лесов, не предусмотрена. В этом случае приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов могут только исключаться из перечня инвестиционных проектов Минпромторга России с последующим расторжением договоров аренды лесных участков.

По информации, представленной Минпромторгом России, за проверяемый период из перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов исключены 66 проектов.

Также в ходе выборочной проверки деятельности организаций, реализующих инвестиционные проекты, установлено, что она в большей мере ориентирована на экспорт круглых лесоматериалов, а не на переработку сырья и реализацию продукции, предусмотренных условиями инвестиционных проектов.

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Федеральному агентству лесного хозяйства, правительству Иркутской области, правительству Забайкальского края, администрации Приморского края, администрации Вологодской области.
2. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.
3. Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в администрацию Костромской области, в правительство Архангельской области, Главе Республики Крым.
4. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия: в Администрацию Президента Российской Федерации, в Федеральную службу безопасности, в Контрольно-счетную палату Иркутской области.
5. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

