



Утвержден Коллегией Счетной палаты  
Российской Федерации 19 декабря 2018 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации  
**А.А. Каульбарс**

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ СОВМЕСТНОГО КОНТРОЛЬНОГО  
МЕРОПРИЯТИЯ «ПРОВЕРКА ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА  
И БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
НАПРАВЛЕННЫХ В 2017 ГОДУ И ИСТЕКШЕМ ПЕРИОДЕ  
2018 ГОДА НА ВЫПОЛНЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ЗАЩИТЕ ЛЕСОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (С КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫМИ  
ОРГАНАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

## Итоги проверки

Счетная палата проверила эффективность использования бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий по защите лесов.

Проверка показала, что государственное управление в области защиты лесов на федеральном и региональном уровнях осуществлялось недостаточно эффективно.

Выполнение задач повышения эффективности защиты лесов не обеспечено в полной мере, что обусловлено следующими причинами:

- не внедрены современные информационные технологии в области защиты лесов;
- не обеспечена открытость оперативной информации о повреждении лесов вредными организмами и о других неблагоприятных факторах;
- отсутствует комплексный подход к решению проблем в области защиты лесов.

Отмечается несвоевременность и недостаточность проводимых мероприятий по защите лесов. В результате это приводит к значительному ухудшению состояния лесного фонда на территории Российской Федерации и дополнительным затратам на ликвидацию последствий различных чрезвычайных ситуаций.

Субъектами Российской Федерации не в полной мере обеспечено выполнение переданных полномочий в области защиты лесов:

- не обеспечено эффективное использование резервов лесного фонда;
- в 2017 году не в полном объеме выполнены санитарно-оздоровительные мероприятия в 48 субъектах Российской Федерации и лесопатологические обследования – в 13 субъектах.

Кроме того, не обеспечена прозрачность распределения субвенций из федерального бюджета на проведение мероприятий по защите лесов. Так, при уменьшении площади проведения лесопатологических обследований в 2018 году по сравнению с 2017 годом расходы на указанные мероприятия были увеличены на 193 млн. рублей.

## Цели

1. Оценить соблюдение объектами контрольного мероприятия нормативных правовых актов при планировании бюджетных средств в целях реализации полномочий в части мероприятий по защите лесов.
2. Проверить эффективность использования объектами контрольного мероприятия бюджетных средств, направленных на выполнение мероприятий по защите лесов.
3. Проанализировать коррупционные риски в области лесных отношений.

## Выводы

Существующая в настоящее время система защиты лесов недостаточно эффективна и не ориентирована на достижение конечного результата.

Нормативно-правовое регулирование в области защиты лесов не обеспечивает решение вопросов, влияющих на реализацию мероприятий в указанной области.

## Предложения Счетной палаты

Поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти:

1. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в статьи 81 и 83 Лесного кодекса Российской Федерации в целях уточнения перечня полномочий Российской Федерации и полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в части охраны лесов от радиоактивного загрязнения;
2. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в государственную программу «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы в части включения в нее мероприятий по мониторингу состояния лесных

генетических ресурсов и обеспечению проведения контроля за оборотом репродуктивного материала лесных растений.

**3.** Доработать Методические указания по осуществлению лесозащитного районирования в части разработки форм реестров по результатам государственного лесопатологического мониторинга и порядка их заполнения;

**4.** Проработать вопрос о разработке соответствующей методики определения степени повреждения лесных насаждений.

## Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.8.0.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год, пункт 2.1.5.7 Плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год, пункт 24 Плана работы Контрольно-счетной палаты Томской области на 2018 год.

## Предмет контрольного мероприятия

Исполнение законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также документов, регламентирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по формированию и использованию средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренных на реализацию государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы<sup>1</sup> (далее – госпрограмма Российской Федерации, Госпрограмма), государственной программы Красноярского края «Развитие лесного хозяйства»<sup>2</sup> (далее – госпрограмма Красноярского края) и государственной программы Томской области «Воспроизводство и использование природных ресурсов Томской области»<sup>3</sup> (далее – госпрограмма Томской области) в части мероприятий по защите лесов Российской Федерации; деятельность объектов совместного контрольного мероприятия при реализации полномочий в области лесных отношений в части выполнения мероприятий по защите лесов Российской Федерации; бюджетная, финансовая, статистическая, управленческая и иная отчетность объектов совместного контрольного мероприятия.

## Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва);

*1 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 318.*

*2 Утверждена постановлением правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 года № 513-П.*

*3 Утверждена постановлением администрации Томской области от 2 декабря 2014 года № 448а.*

- федеральное бюджетное учреждение «Российский центр защиты леса» (Московская область, г. Пушкино) (с выездом в филиалы, расположенные в г. Красноярске Красноярского края и г. Томске Томской области);
- министерство лесного хозяйства Красноярского края (Красноярский край, г. Красноярск) и краевое государственное автономное учреждение «Красноярская база авиационной и наземной охраны лесов» (совместно со Счетной палатой Красноярского края);
- департамент лесного хозяйства Томской области (Томская область, г. Томск) (совместно с Контрольно-счетной палатой Томской области).

## **Срок проведения контрольного мероприятия**

Май-декабрь 2018 года.

## **Цели контрольного мероприятия**

- 1.** Оценка соблюдения объектами совместного контрольного мероприятия законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при планировании средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в целях реализации полномочий в области лесных отношений в части мероприятий по защите лесов.
- 2.** Определение целевого и эффективного использования объектами совместного контрольного мероприятия средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных в 2017 году и истекшем периоде 2018 года на выполнение мероприятий по защите лесов при реализации полномочий в области лесных отношений.
- 3.** Анализ коррупционных рисков при осуществлении полномочий в области лесных отношений и использовании бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий по защите лесов, а также выполнения мероприятий по противодействию коррупции объектами совместного контрольного мероприятия.

## Проверяемый период деятельности

2017 год и истекший период 2018 года.

## Краткая характеристика

**1.** Контрольное мероприятие проведено по предложению Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию<sup>4</sup> совместно со Счетной палатой Красноярского края и Контрольно-счетной палатой Томской области.

Основанием его проведения являлась необходимость осуществления анализа причин ухудшения состояния лесного фонда на территории Сибирского федерального округа и значительного увеличения расходов бюджетных средств на лесозащитные мероприятия.

Только за 2016 год площадь очагов сибирского шелкопряда увеличилась в 21,2 раза, составив 0,2 % площади земель лесного фонда Российской Федерации, покрытых лесной растительностью. По состоянию на 1 января 2017 года площадь очагов этого вредителя составила 1345,3 тыс. га (в том числе в Красноярском крае – 803,8 тыс. га, или 59,7 % поврежденной площади, в Томской области – 474,8 тыс. га, или 35,3 процента).

В связи с пандемической вспышкой очагов сибирского шелкопряда в 2017 году в Красноярском крае и Томской области был введен режим функционирования «чрезвычайная ситуация» и впервые выделены средства резервного фонда Правительства Российской Федерации в сумме 649700,0 тыс. рублей на их ликвидацию.

**2.** Защита лесов от вредителей и болезней является одним из важнейших направлений лесохозяйственной деятельности, эффективность которого в основном обусловлена управленческими решениями и правоприменительной практикой в данной области.

Мероприятия по защите лесов осуществляются в рамках многоуровневой системы: органами государственной власти Российской Федерации

---

<sup>4</sup> Предложения комитетов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по темам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий для включения в План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год от 23 октября 2017 года № 3.5-24/1489.

в соответствии со статьей 81 Лесного кодекса Российской Федерации, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – уполномоченные органы субъектов Российской Федерации) в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации, или лицами, использующими леса, что отражено в приложении № 3 (приложения в Бюллетене не публикуются).

При этом на органы государственной власти Российской Федерации возложено нормативно-правовое регулирование в области защиты лесов (Минприроды России<sup>5</sup>), организация и обеспечение государственного лесопатологического мониторинга (далее – ГЛПМ), лесозащитного районирования, контроль за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов, а также контроль за осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий (Рослесхоз<sup>6</sup> и его территориальные органы и подведомственные учреждения).

Уполномоченные органы субъектов Российской Федерации осуществляют переданные полномочия Российской Федерации по организации защиты лесов, в том числе: проведение лесопатологических обследований и санитарно-оздоровительных мероприятий, а также ликвидацию и локализацию очагов вредных организмов. Лица, использующие леса на основании проектов освоения лесов, осуществляют лесопатологическое обследование и санитарно-оздоровительные мероприятия.

**3.** Финансовое обеспечение лесозащитных мероприятий осуществлялось за счет: субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ); субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана уполномоченным органам субъектов Российской Федерации; средств бюджетов субъектов Российской Федерации; средств арендаторов и иных источников.

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

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



## Результаты контрольного мероприятия

### **Цель 1. Оценка соблюдения объектами совместного контрольного мероприятия законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при планировании средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в целях реализации полномочий в области лесных отношений в части мероприятий по защите лесов**

**1.1.** Мероприятия по защите лесов, направленные на выявление в лесах вредных организмов и предупреждение их распространения, являются одной из основных составляющих сохранения лесов и повышения их производительности, что является одной из задач национального проекта «Экология», разработанного во исполнение целей Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204<sup>7</sup>. Повышение эффективности защиты лесов также является одной из задач отраслевых документов стратегического планирования федерального уровня: Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года<sup>8</sup>, Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года<sup>9</sup>, госпрограммы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства», а также документов стратегического планирования регионального уровня – 79 государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации в области развития лесного хозяйства, в рамках которых предусмотрены показатели (индикаторы) в части защиты лесов. Анализ их реализации свидетельствует о следующем.

Органами государственной власти Российской Федерации и уполномоченными органами субъектов Российской Федерации не обеспечено в полной мере выполнение задач повышения эффективности защиты лесов от вредителей, болезней и других неблагоприятных факторов, установленных Основами государственной политики в области лесных отношений<sup>10</sup>, что вызвано следующими причинами.

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Основы государственной политики в области лесных отношений).

<sup>9</sup> Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – Стратегия экологической безопасности).

<sup>10</sup> Подпункты «д»-«ж» пункта 16 Основ государственной политики в области лесных отношений.

Рослесхозом и его подведомственными учреждениями, а также уполномоченными органами субъектов Российской Федерации не обеспечено совершенствование системы планирования и осуществления мероприятий по ГЛПМ, лесопатологическим обследованиям, санитарно-оздоровительным мероприятиям и мероприятиям по локализации и ликвидации очагов вредных организмов на основе лесозащитного районирования, а также интегрированной системы защиты леса с применением дистанционных методов и современных информационных технологий.

Планирование площади ГЛПМ осуществляется ФБУ «Рослесозащита» без учета прогнозов санитарного и лесопатологического состояния лесов Российской Федерации<sup>11</sup>. Так, в Прогнозе состояния лесов Российской Федерации на I полугодие 2018 года и в реестре лесных участков, на которых действуют очаги вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, отсутствовала информация о развитии очагов сибирского шелкопряда в насаждениях Омской области, что не соответствует пункту 3 Порядка осуществления государственного лесопатологического мониторинга<sup>12</sup>.

Уполномоченными органами субъектов Российской Федерации ввиду отсутствия достаточного финансового обеспечения переданных полномочий в области защиты лесов при планировании и проведении лесопатологических обследований и санитарно-оздоровительных мероприятий не в полной мере учитывались результаты ГЛПМ, что снижает уровень санитарной безопасности в лесах. Так, из 970,5 тыс. га, на которых по результатам ГЛПМ на территории Красноярского края рекомендовано проведение в 2017 году лесопатологических обследований, фактически обследованиями охвачено 148,7 тыс. га, или 15,3 % рекомендуемой площади<sup>13</sup>.

Планирование мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов уполномоченными органами субъектов Российской Федерации согласовывалось с ФБУ «Рослесозащита» и осуществлялось в отсутствие результатов контрольных обследований, предусмотренных пунктом 11 правил ликвидации очагов вредных организмов<sup>14</sup>, что

11 Пункт 21 Порядка осуществления государственного лесопатологического мониторинга, утвержденного приказом Минприроды России от 5 апреля 2017 года № 156 (в зоне сильной лесопатологической угрозы – не реже 1 раза в 2 года, средней – не реже 1 раза в 3 года, слабой – не реже 1 раза в 5 лет).

12 Утвержден приказом Минприроды России от 5 апреля 2017 года № 156 (далее – Порядок № 156).

13 Информация об объемах работ по лесопатологическим обследованиям, проводимым на территории Красноярского края представлена в таблице 3 приложения № 5 к отчету.

14 Утверждены приказом Минприроды России от 23 июня 2016 года № 361 «Об утверждении правил ликвидации очагов вредных организмов».

привело к увеличению финансового обеспечения указанных мероприятий в 2017 году на 4808,7 тыс. рублей (в том числе по Красноярскому краю – на 4452,5 тыс. рублей, по Томской области – на 356,2 тыс. рублей), а также наличию неисполненных бюджетных назначений в сумме 33323,6 тыс. рублей.

Как показала проверка, совершенствование интегрированной системы защиты леса с применением дистанционных методов и современных информационных технологий обеспечено не в полной мере. Дистанционные методы защиты лесов, использование которых предусмотрено пунктом 6 Порядка проведения лесопатологических обследований, утвержденного приказом Минприроды России от 16 сентября 2016 года № 480, уполномоченными органами Красноярского края и Томской области не применяются, что снижает площадь лесопатологических обследований и не обеспечивает их проведение на площади, рекомендуемой по результатам ГЛПМ. ФБУ «Рослесозащита» дистанционные методы внедряются с 2017 года и используются на общей площади 150000,0 тыс. га, или 13,1 % земель лесного фонда. Вместе с тем результаты дистанционных методов защиты лесов фактически не учитываются в полном объеме при проведении ГЛПМ наземными методами, что снижает результативность их применения и эффективность их финансирования. Современные информационные технологии в области защиты лесов не внедрены.

Не в полной мере реализована задача Основ государственной политики в области лесных отношений об открытости оперативной информации о повреждении лесов вредными организмами и о других неблагоприятных факторах, так как Рослесхозом в нарушение пункта 11 Порядка № 156 не размещаются результаты ГЛПМ, предусмотренные пунктом 10 указанного Порядка.

Кроме того, не обеспечена реализация задачи по разработке и внедрению современных, экологически безопасных методов, технологий и препаратов оперативной локализации и ликвидации очагов вредных организмов. В 2017–2018 годах подведомственным учреждением Рослесхоза ФБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства» выполнялись 3 научно-исследовательских работы по теме локализации и ликвидации очагов вредных организмов, завершение которых предусмотрено в 2018 и 2019 годах. При этом в указанный период результаты разработанных научно-исследовательских работ по указанной тематике не внедрены.

Также Рослесхозом не своевременно принимались меры по включению в государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации, препаратов, необходимых для ликвидации очагов сибирского шелкопряда. Министерством сельского хозяйства Российской Федерации дополнение об изменении сферы применения и (или) регламентов применения пестицида к свидетельству о государственной регистрации пестицида «Клонрин, КЭ» для применения против хвое- и листогрызущих вредителей леса было выдано 16 мая 2017 года после выделения средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации (11 апреля 2017 года) и начала проведения субъектами Российской Федерации мероприятий по локализации указанного вредителя.

Одной из целей государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности согласно Стратегии экологической безопасности является сохранение и восстановление природной среды, для достижения которой определена основная задача – сохранение биологического разнообразия, экосистем суши и моря, и установлен основной индикатор (показатель) – доля территорий, занятых лесами, в общей площади территории Российской Федерации<sup>15</sup>. В ходе проверки выявлены риски недостижения указанной цели, задачи и основного индикатора (показателя), что вызвано уменьшением в 2017 году на 504,3 тыс. га<sup>16</sup>, или на 0,065 % площади земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью.

В ходе проверки установлено, что госпрограммы Томской области и Красноярского края в части целевых показателей (индикаторов) не соответствуют положениям госпрограммы Российской Федерации<sup>17</sup>, что свидетельствует о несоблюдении принципа сбалансированности системы стратегического планирования, утвержденного Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ<sup>18</sup>. Так, на 2018–2020 годы из 7 показателей госпрограммы Томской области значения двух: «Объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, в расчете на 1 га земель лесного

15 Пункт 24, подпункт «е» пункта 25, подпункт «л» пункта 26, подпункт «т» пункта 28 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.

16 Форма № 3-ГЛР «Состав земель лесного фонда и земель иных категорий, на которых расположены леса» на 1 января 2017 года и на 1 января 2018 года.

17 Раздел 1 «Приоритеты и цели государственной политики, включая направления развития приоритетных территорий, а также общие требования к государственной политике субъектов Российской Федерации в сфере реализации Программы».

18 Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ).

фонда Российской Федерации» и «Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров»<sup>19</sup>, а в госпрограмме Красноярского края (в редакции от 20 февраля 2018 года) значения показателя «Объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, в расчете на 1 га земель лесного фонда Российской Федерации» не соответствуют значениям госпрограммы Российской Федерации. Кроме того, подпрограмма 2 «Охрана и защита леса» госпрограммы Красноярского края<sup>20</sup> не содержала показателя результативности и мероприятия, регламентирующие вопросы защиты лесов. В ходе проверки нарушение устранено.

**1.2.** Анализ правовой основы в области защиты лесов, разработанной Минприроды России и Рослесхозом, которая представлена в приложении № 4, выявил наличие нормативно неурегулированных вопросов и правовых коллизий, в том числе:

Порядком № 156 установлен рекомендательный характер проведения мероприятий по защите лесов по итогам ГЛПМ. Уполномоченными органами субъектов Российской Федерации результаты ГЛПМ при проведении лесозащитных мероприятий не используются, что свидетельствует о низкой результативности и эффективности ГЛПМ. Вместе с тем финансовое обеспечение ГЛПМ осуществлялось ФБУ «Рослесозащита» штатной численностью 2120 единиц и составило в 2017 году 720766,6 тыс. рублей, в 2018 году предусмотрено 724368,8 тыс. рублей.

Пунктом 10 Порядка № 156 определены основные результаты ГЛПМ в виде реестров, но не утверждены формы и порядок их заполнения, отсутствие которых позволяет Рослесхозу ежегодно их изменять, что влияет на результативность ГЛПМ. Так, Рослесхозом в 2018 году исключен из реестра лесных участков, на которых рекомендуются проведение мероприятий по защите лесов, учет лесных участков, рекомендуемых для проведения лесопатологических обследований, что противоречит пункту 1 Порядка проведения лесопатологических обследований, утвержденного приказом Минприроды России от 16 сентября 2016 года № 480 (далее – Порядок проведения лесопатологических обследований), согласно которому лесопатологические

*19 В ходе проверки департаментом лесного хозяйства Томской области подготовлен и направлен в департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области проект по внесению изменений в подпрограмму 3 в части приведения ее целевых показателей в соответствие с показателями государственной программы Российской Федерации.*

*20 В редакции постановления правительства Красноярского края от 20 февраля 2018 года № 63-п.*

обследования проводятся в лесах с учетом данных ГЛПМ, а также иной информации о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов.

Лесозащитное районирование, необходимое для определения зон лесопатологической угрозы и проведенное в ходе проверки в июне 2018 года по поручению Рослесхоза ФБУ «Рослесозащита» в соответствии с Методическими указаниями по осуществлению лесозащитного районирования<sup>21</sup>, не отражает реальный уровень лесопатологической угрозы. При этом в соответствии с действующим лесозащитным районированием, проведенным субъектами Российской Федерации в 2010 году, площадь слабой лесопатологической угрозы составляет 42,8 % от покрытой лесом площади, средней – 41,2 % и сильной – 16,0 процента.

В результате проведения ФБУ «Рослесозащита» лесозащитного районирования в июне 2018 года в соответствии с Методическими указаниями № 179 площади слабой, средней и сильной лесопатологической угрозы от покрытой лесом площади определены в размере 12,0 %, 87,3 % и 0,7 % соответственно (в сравнении с 2010 годом – 42,8 %, 41,2 % и 16,0 %). При этом в зону средней лесопатологической угрозы вошли как регионы, в которых очаги вредителей леса не наблюдались, так и регионы с постоянно действующими очагами, а также регионы с большими объемами мероприятий по защите леса и с малыми объемами аналогичных работ, что свидетельствует о необходимости доработки Методических указаний № 179.

Отсутствие сбалансированности правовых актов, регламентирующих сбор информации по защите лесов, приводит к многократному сбору повторяющихся данных, что увеличивает нагрузку на уполномоченные органы субъектов Российской Федерации и Рослесхоз. Так, наблюдения за лесозащитными мероприятиями осуществляются без использования интегрированных и цифровизированных процессов в рамках 6 форм ведомственной и 1 формы статистической отчетности, содержащих повторяющиеся данные и разные сроки предоставления информации, что приводит к несоответствию ведомственной и статистической отчетности в области защиты лесов по идентичным показателям<sup>22</sup>. Например, согласно данным ведомственной отчетности Рослесхоза – формы № 10-ОИП «Сведения об очагах вредителей и болезней леса»<sup>23</sup>, по состоянию на 1 января 2018 года погибло лесных насаждений

*21 Утверждены приказом Рослесхоза от 25 апреля 2017 года № 179 (далее – Методические указания № 179).*

*22 Сведения о повреждении и гибели лесов в разрезе ведомственной и статистической отчетности представлены в таблицах 5-7 приложения № 5 к отчету.*

*23 Утверждена приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 года № 565.*



на площади 195288,1 га, что на 1,3 % меньше аналогичного показателя, отраженного в форме статистического наблюдения № 12-ЛХ «Сведения о защите лесов», который составил 197787,0 га. Сроки сбора повторяющихся данных, содержащих показатели, применяемые при расчете показателей (индикаторов) государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы, не соответствуют пункту 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 года № 582, в связи с тем, что перечень показателей (индикаторов) государственной программы необходимо формировать с учетом возможности расчета значения данных показателей (индикаторов) не позднее срока представления годового отчета о ходе реализации и оценки эффективности государственной программы, что свидетельствует о рисках отражения в отчетных данных недостоверной информации.

Приказом Рослесхоза от 16 апреля 2012 года № 141 утверждены целевые прогнозные показатели, формы отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция, и о достижении целевых прогнозных показателей. При этом рекомендации по заполнению указанных форм Рослесхозом до субъектов Российской Федерации не доводились, что приводит к некорректному заполнению форм и искажению отчетности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений о финансовом обеспечении переданных полномочий.

В ходе проверки установлено несоблюдение Рослесхозом и ФБУ «Рослесозащита» лесного законодательства, что отражено в приложении № 6.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что нормативно-правовое регулирование в области защиты лесов не в полной мере обеспечивает решение вопросов, влияющих на эффективность реализации мероприятий в указанной области.

**1.3.** Защита лесов (за исключением лесозащитного районирования и ГЛПМ) согласно пункту 4 части 1 и части 3 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации относится к полномочиям Российской Федерации, переданным субъектам Российской Федерации, средства на осуществление которых

предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета в соответствии с Правилами расходования и учета средств № 837<sup>24</sup>.

Расходы федерального бюджета на защиту лесов (субвенции) составили в 2017 году 1259877,7 тыс. рублей, или 98,5 % планового значения, за 9 месяцев 2018 года – 494705,5 тыс. рублей, или 61,2 процента.

Расчет субвенции на выполнение лесозащитных мероприятий производится Рослесхозом с применением корректирующих понижающих коэффициентов под предельные лимиты бюджетных обязательств, доведенные Минфином России, что не предусмотрено Методикой распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>25</sup>.

В целях реализации в полном объеме лесозащитных мероприятий, предусмотренных лесными планами (документ лесного планирования, являющийся основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков<sup>26</sup>), субъектами Российской Федерации выделяются дополнительные средства. В общем объеме финансирования переданных полномочий в области защиты лесов доля расходов бюджетов и иных источников (в основном средства от приносящей доход деятельности подведомственных учреждений уполномоченных органов субъектов Российской Федерации) составила в 2017 году 64,3 % (2271010,8 тыс. рублей), доля расходов федерального бюджета – 35,7 % (1259877,7 тыс. рублей), за 9 месяцев 2018 года – 61,6 % (794673,6 тыс. рублей) и 38,4 % (494705,5 тыс. рублей) соответственно.

В ходе проверки установлено, что Рослесхозом не обеспечено финансирование мероприятий по защите лесов в полном объеме, в связи с чем они выполнялись за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средств арендаторов и иных источников. Так, в 2017 году не предоставлены средства на проведение лесопатологических обследований 15 субъектам Российской Федерации<sup>27</sup>; на проведение санитарно-оздоровительных мероприятий – 31 субъекту Российской Федерации. В 2018 году не предоставлены

*24 Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 837 (далее – Правила расходования и учета средств № 837).*

*25 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 838.*

*26 Статья 85 Лесного кодекса Российской Федерации.*

*27 Костромской, Московской, Тверской, Тульской, Ярославской, Архангельской, Свердловской, Иркутской областям, республикам Коми, Марий Эл, Мордовия, Алтай, Тыва и Удмуртской Республике, а также Алтайскому краю.*



средства федерального бюджета на защиту лесов 19 субъектам Российской Федерации, на проведение лесопатологических обследований и на санитарно-оздоровительные мероприятия – 23 и 28 субъектам Российской Федерации соответственно.

Кроме того, предоставленный в 2017 и 2018 годах Рослесхозом бюджетам субъектов Российской Федерации объем субвенций меньше объема фактической потребности в финансировании лесозащитных мероприятий, рассчитываемой уполномоченными органами субъектов Российской Федерации на основе утвержденных расчетно-технологических карт (РТК) или нормативных затрат.

Потребность Томской области в финансовом обеспечении переданных полномочий в области защиты лесов (только лесопатологические обследования, сплошные санитарные рубки и выборочные санитарные рубки<sup>28</sup>), рассчитанная на основании РТК, утвержденных департаментом лесного хозяйства Томской области, составила в 2017 году 56805,2 тыс. рублей, в 2018 году – 113242,7 тыс. рублей. При этом из федерального бюджета на указанные мероприятия доведено в 2017 году 2848,5 тыс. рублей, или 5,0 % от потребности, на 2018 год предусмотрено 3513,6 тыс. рублей, или 3,1 % от потребности.

При этом доля субвенций из федерального бюджета в общем объеме затрат за единицу объема отдельных лесозащитных мероприятий, проводимых на территории Томской области, составила менее 1 %. Так, совокупные затраты на проведение сплошных санитарных рубок на 1 га, согласно РТК, предусмотрены на 2017 год в сумме 38,4 тыс. рублей, на 2018 год – 76,6 тыс. рублей, за счет субвенций оплачено 0,04 тыс. рублей и 0,007 тыс. рублей соответственно; затраты на проведение выборочных санитарных рубок на 1 га, согласно РТК, предусмотрены на 2017 год в сумме 15,8 тыс. рублей, на 2018 год – 31,4 тыс. рублей, за счет субвенций оплачено 0,02 тыс. рублей и 0,007 тыс. рублей соответственно.

Определить потребность в финансовом обеспечении переданных полномочий в области защиты лесов на территории Красноярского края не представляется возможным в связи с утверждением министерством лесного хозяйства Красноярского края РТК под доведенные лимиты бюджетных ассигнований для прохождения защиты бюджетных проектировок расходов

*28 Определить сумму финансового обеспечения на выполнение всех лесозащитных мероприятий в соответствии с показателями лесного плана Томской области не представляется возможным в связи с отсутствием РТК на все виды лесозащитных мероприятий.*

федерального бюджета, выделяемых в форме субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области лесных отношений, проводимой Рослесхозом.

Согласно РТК, утвержденным министерством лесного хозяйства Красноярского края под доведенные лимиты бюджетных ассигнований, в 2017 году затраты в расчете на 1 га на проведение лесопатологических обследований составили 0,005 тыс. рублей, на проведение сплошных санитарных рубок и выборочных санитарных рубок – по 0,3 тыс. рублей.

При расчете объема субвенций на осуществление отдельных мероприятий по защите лесов Рослесхозом не учитывался перечень лесозащитных мероприятий, предусмотренных лесными планами ряда субъектов Российской Федерации. Так, лесными планами Брянской, Курганской, Липецкой и Омской областей предусмотрено проведение в 2018 году лесопатологических обследований на площади 35,0 тыс. га, 5,4 тыс. га, 7,5 тыс. га и 22,1 тыс. га соответственно. Вместе с тем в текущем году из федерального бюджета субвенции предоставлены на проведение указанных мероприятий на территории Брянской области на площади 10,0 тыс. га (в 3,5 раза меньше установленной лесным планом Брянской области), на территории Курской области – на площади 1,3 тыс. га (в 4,2 раза меньше), на территории Липецкой области – на площади 4,0 тыс. га (в 1,9 раза меньше), на территории Омской области – на площади 22,1 тыс. га (в 1,8 раза меньше).

В проверяемом периоде на мероприятия по защите лесов Рослесхозом субъектам Российской Федерации также выделялись средства нераспределенного резерва субвенций на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, в том числе:

- в 2017 году – 282282,8 тыс. рублей<sup>29</sup>, или 26,0 % от объема средств нераспределенного резерва субвенций<sup>30</sup>, из них не были использованы в полном объеме и возвращены в федеральный бюджет 33323,6 тыс. рублей (Кемеровской областью – 9365,8 тыс. рублей, Томской областью – 23957,8 тыс. рублей);

<sup>29</sup> По данным Отчета о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником обеспечения которого является субвенция за январь–декабрь 2017 года (форма 1 – субвенции).

<sup>30</sup> На 2017 год Федеральным законом от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ (таблица 23, приложение 41) утвержден в сумме 1087764,7 тыс. рублей.

- в 2018 году – 263501,6 тыс. рублей<sup>31</sup>, или 20,4 %<sup>32</sup> от объема средств нераспределенного резерва субвенций, из которых за 9 месяцев 2018 года фактически освоено 224014,5 тыс. рублей, или 85,0 процента.

Неосвоение в полном объеме уполномоченными органами субъектов Российской Федерации средств нераспределенного резерва субвенций в 2017 году в основном вызвано доведением Рослесхозом средств на основании Обоснований проведения мероприятий по уничтожению или подавлению численности сибирского шелкопряда при отсутствии результатов контрольных обследований участков, предусмотренных для проведения работ по локализации и ликвидации очагов вредных организмов (далее – Обоснования), в которые были включены лесные участки, расположенные в санитарных и водоохраных зонах в лесах (на территории Томской области общей площадью 13256 га), участки с низкой численностью вредителя и 100 % повреждением лесных насаждений, а также участки, поврежденные пожарами прошлых лет. Данные Обоснования были согласованы уполномоченными органами субъектов Российской Федерации с подведомственным учреждением Рослесхоза ФБУ «Рослесозащита».

Другим источником финансового обеспечения защиты лесов в 2017 году также являлся резервный фонд Правительства Российской Федерации, из которого было выделено 649700,0 тыс. рублей<sup>33</sup> в форме субвенции из федерального бюджета в целях проведения мероприятий по ликвидации очагов сибирского шелкопряда в Красноярском крае на площади 409,7 тыс. га на сумму 392200,0 тыс. рублей и Томской области на площади 265,8 тыс. га в сумме 257500,0 тыс. рублей, которые были освоены в полном объеме.

Вместе с тем в целях восстановления суммы резервного фонда Правительства Российской Федерации, выделенной Рослесхозу<sup>34</sup>, внесены изменения в Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в части уменьшения бюджетных ассигнований Рослесхозу на реализацию государственной

31 По данным Отчета о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником обеспечения которого является субвенция за январь–сентябрь 2018 года (форма 1 – субвенции).

32 На 2018 год Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ (таблица 22, приложение 33) утвержден в сумме 1292371,0 тыс. рублей.

33 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 599-р «О распределении субвенций, предоставляемых в 2017 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, связанных с проведением мероприятий по ликвидации очагов сибирского шелкопряда».

34 На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 599-р.

программы Российской Федерации на сумму 547840,0 тыс. рублей, что не соответствует пункту 2 Положения о порядке использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации<sup>35</sup>. Таким образом, средства в сумме 547840,0 тыс. рублей, выделенные Рослесхозу из резервного фонда Правительства Российской Федерации, не являлись дополнительным источником финансового обеспечения, так как были возвращены за счет текущего финансирования.

**1.4.** Уполномоченными органами субъектов Российской Федерации не в полной мере осуществлялись переданные полномочия в области лесных отношений:

- не обеспечено эффективное использование резервов лесного фонда (зон планируемого освоения лесов, где законодательно разрешены виды пользования) для осуществления лесопользования, предусмотренных лесными планами субъектов Российской Федерации. Фактическая площадь использования лесов по договорам аренды на территории Красноярского края составляет от 8 % до 17 % от резервной, установленной лесным планом Красноярского края, на территории Томской области – от 0,1 % до 25 %, что в основном вызвано отсутствием развитой лесной дорожной инфраструктуры;
- ненадлежащим образом осуществлялся предусмотренный договорами аренды лесных участков, заключенными департаментом лесного хозяйства Томской области и министерством лесного хозяйства Красноярского края, контроль за соблюдением арендаторами лесных участков порядка и условий их использования. В ходе проверки установлено отсутствие проектов освоения лесов по 150 договорам аренды лесных участков, заключенным департаментом лесного хозяйства Томской области, или 6,9 % общего количества действующих в указанный период договоров, и по 244 договорам аренды лесных участков, заключенным министерством лесного хозяйства Красноярского края, или 7,6 % общего количества договоров;
- государственная инвентаризация лесов за 2017 год выявила 337 лесных участков общей площадью 2780,4 га, на которых лесохозяйственные мероприятия в области защиты лесов проведены неудовлетворительно. Уполномоченными органами субъектов Российской Федерации устранены

---

*35 Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2017 года № 230.*

нарушения на 219 лесных участках площадью 1466,1 га, что составило 52,7 процента<sup>36</sup>.

В связи с пандемической вспышкой очагов сибирского шелкопряда и несвоевременным выделением средств на его ликвидацию из федерального бюджета Красноярским краем и Томской областью не обеспечено достижение:

- критериев эффективности деятельности по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, характеризующих организацию и обеспечение защиты лесов<sup>37</sup>. Так, в 2017 году министерством лесного хозяйства Красноярского края не обеспечено по сравнению с 2016 годом увеличение значений соотношения средней площади проведенных лесопатологических обследований и суммы площадей очагов вредных организмов в лесах, поврежденных и погибших лесов (наблюдается уменьшение соотношения с 50 % в 2016 году до 9,9 % в 2017 году), а также соотношения площади проведенных санитарно-оздоровительных мероприятий и суммы площадей очагов вредных организмов в лесах, требующих мер борьбы с ними, погибших и поврежденных лесов (наблюдается уменьшение соотношения с 4,1 % в 2016 году до 1,2 % в 2017 году). Департаментом лесного хозяйства Томской области в 2017 году не обеспечено уменьшение по сравнению с 2016 годом значения удельной площади земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от вредителей и болезней леса (в 2016 году – 0,02 %, в 2017 году – 0,04 процента);

- целевого прогнозного показателя по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации – «Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от вредителей и болезней»<sup>38</sup> (по Красноярскому краю плановое значение составило 0,019 %, фактическое – 0,026 %, по Томской области – 0,03 % и 0,04 % соответственно).

На территории Сибирского федерального округа площадь лесов, погибших и поврежденных от вредителей, по состоянию на 1 октября 2018 года составила 1418,6 тыс. га, в том числе в Красноярском крае – 1090,1 тыс. гектаров.

<sup>36</sup> Форма 7-ДЛХ «Обобщенные результаты рассмотрения фактов нарушений лесного законодательства, выявленных при проведении оценки мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, использования лесов».

<sup>37</sup> Установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 года № 194.

<sup>38</sup> Утверждена приказом Рослесхоза от 16 апреля 2012 года № 141.

Однако финансовое обеспечение проведения санитарных рубок на территории Красноярского края на 2019 год предусмотрено для площади 24,1 тыс. га, на 2020 и 2021 годы – ежегодно 24,6 тыс. га, что составляет 0,7 % от площади лесов, погибших и поврежденных в указанном субъекте Российской Федерации от вредителей.

**1.5.** В ходе проверки обоснованности формирования объемов субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на выполнение мероприятий по защите лесов подведомственному учреждению Рослесхоза (ФБУ «Рослесозащита») и подведомственным учреждениям уполномоченных органов субъектов Российской Федерации выявлено следующее.

**1.5.1.** Рослесхозом в соответствии с пунктом 1 статьи 78.1. Бюджетного кодекса Российской Федерации и пунктом 6 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предоставлены ФБУ «Рослесозащита» бюджетные субсидии на выполнение государственных работ по государственному заданию, в том числе на выполнение государственной работы «Государственный лесопатологический мониторинг в лесах, расположенных на землях лесного фонда» в 2017 году в сумме 720766,6 тыс. рублей, в 2018 году – 724368,8 тыс. рублей, или 75 % объема финансового обеспечения государственного задания ФБУ «Рослесозащита».

При этом расчет объема финансового обеспечения выполнения государственного задания ФБУ «Рослесозащита» на 2017 и 2018 годы осуществлялся с нарушением подпункта «ж» пункта 7 Порядка определения нормативных затрат на выполнение работ федеральными бюджетными и автономными учреждениями, в отношении которых Рослесхоз осуществляет функции и полномочия учредителя<sup>39</sup>. Так, при определении затрат на приобретение услуг связи не учитывались фактические объемы потребления за прошлые годы в натуральном или стоимостном выражении. Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ФБУ «Рослесозащита» в части приобретения услуг связи предусмотрены в 2017 году в сумме 4847,6 тыс. рублей, что в 2,9 раза больше (на 3172,0 тыс. рублей) фактических расходов за услуги связи за 2016 год, которые составили 1675,6 тыс. рублей; в 2018 году – в сумме 4035,0 тыс. рублей, что в 3,5 раза больше (на 2892,4 тыс. рублей) фактических расходов за услуги связи за 2017 год (1142,6 тыс. рублей).

<sup>39</sup> Утвержден приказом Рослесхоза от 2 марта 2017 года № 81.



Рослесхозом при формировании обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета в целях предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ФБУ «Рослесозащита» не учитывались значения нормативных затрат на выполнение государственной работы «Государственный лесопатологический мониторинг в лесах, расположенных на землях лесного фонда»<sup>40</sup>, в части затрат на общехозяйственные нужды, непосредственно связанных с выполнением государственной работы (в обоснованиях бюджетных ассигнований на 2017 год нормативные затраты на 10428,7 тыс. рублей меньше, на 2018 год – на 10056,4 тыс. рублей меньше), затрат на коммунальные услуги (на 2017 год нормативные затраты на 13359,8 тыс. рублей меньше, на 2018 год – на 12051,5 тыс. рублей меньше), на содержание объектов недвижимого имущества (на 2017 год нормативные затраты на 9369,3 тыс. рублей меньше, на 2018 год – на 4751,2 тыс. рублей меньше), на приобретение услуг связи (на 2017 год нормативные затраты на 179,5 тыс. рублей меньше, на 2018 год – на 653,9 тыс. рублей больше) и на прочие общехозяйственные нужды (на 2017 год нормативные затраты на 33268,9 тыс. рублей больше, на 2018 год – на 26095,7 тыс. рублей больше), что является нарушением пункта 38 Порядка № 640<sup>41</sup>.

1.5.2. В соответствии со статьей 19 Лесного кодекса Российской Федерации исполнителями мероприятий по защите лесов на территории Красноярского края являлись подведомственные учреждения министерству лесного хозяйства Красноярского края – краевые государственные бюджетные учреждения (60 лесничеств) и краевое государственное автономное учреждение «Красноярская база авиационной и наземной охраны лесов», на территории Томской области – подведомственные учреждения департамента лесного хозяйства Томской области – областные государственные автономные учреждения «Томсклесхоз», «Верхнекетский лесхоз», «Первомайский лесхоз», «Тегульдетский лесхоз» (с 2018 года) и ОГСБУ «Томская авиабаза».

Проведение лесозащитных мероприятий планировалось уполномоченными органами субъектов Российской Федерации в соответствии с показателями лесных планов субъектов Российской Федерации (за исключением

---

<sup>40</sup> Утверждены заместителем руководителя Рослесхоза 14 июля 2016 года на 2017 год и 28 июля 2017 года – на 2018 год.

<sup>41</sup> Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 года № 640 (далее – Порядок № 640).

лесопатологических обследований) и осуществлялось на основании государственных заданий, доведенных подведомственным учреждениям в установленные сроки<sup>42, 43</sup>, которые формировались в соответствии с базовыми<sup>44</sup> и ведомственными перечнями<sup>45, 46</sup> (в 2017 году) и региональными перечнями<sup>47, 48</sup> (в 2018 году).

Определение объема финансового обеспечения государственных заданий, в частности на выполнение государственных работ в области защиты лесов, осуществлялся уполномоченными органами субъектов Российской Федерации на основании утвержденных нормативных затрат на выполнение работ и нормативных затрат на содержание соответствующего недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждениями (далее – нормативные затраты на выполнение государственных работ).

При этом расчет нормативных затрат на выполнение государственных работ осуществлялся: Томской областью на основе нормативных затрат на выполнение единицы работы по защите лесов, утвержденных департаментом

---

42 Сроки установлены Порядком формирования государственного задания в отношении краевых государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденным постановлением правительства Красноярского края от 9 октября 2015 года № 539-п.

43 Сроки установлены Порядком формирования государственного задания в отношении областных государственных учреждений, утвержденным постановлением администрации Томской области от 14 октября 2015 года № 375а.

44 Утвержден приказом Минприроды России от 27 июня 2016 года № 370 (утратил силу в связи с изданием приказа Минприроды России от 16 октября 2017 года № 565).

45 Ведомственный перечень государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых областными государственными учреждениями, подведомственными департаменту лесного хозяйства Томской области, утвержденный распоряжением департамента лесного хозяйства Томской области от 27 января 2016 года № 68 (в редакции распоряжения департамента лесного хозяйства Томской области от 30 декабря 2016 года № 1843).

46 Ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) краевыми государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, в отношении которых министерство лесного хозяйства Красноярского края выполняет функции и полномочия учредителя, утвержденный приказом министерства лесного хозяйства Красноярского края от 23 декабря 2016 года № 851-од (в редакции приказа министерства лесного хозяйства Красноярского края от 14 марта 2017 года № 271-од).

47 Региональный перечень (классификатор) государственных (муниципальных) услуг и работ, утвержденный распоряжением администрации Томской области от 28 декабря 2017 года № 821-ра.

48 Региональный перечень (классификатор) государственных (муниципальных) услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Красноярского края (муниципальными правовыми актами), в том числе при осуществлении переданных им полномочий Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Красноярского края, утвержденный распоряжением правительства Красноярского края от 27 декабря 2017 года № 961-р.



лесного хозяйства Томской области<sup>49</sup>; Красноярским краем – обратным счетом от суммы бюджетных ассигнований, доведенных Рослесхозом.

В ходе анализа обоснованности формирования объемов субсидий на выполнение государственного задания установлено следующее:

- департаментом лесного хозяйства Томской области финансовое обеспечение государственного задания подведомственным учреждениям осуществлялось с нарушением условий Порядка финансового обеспечения выполнения государственного задания областными государственными учреждениями, утвержденного постановлением администрации Томской области от 14 октября 2015 года № 375а (далее – Порядок № 375а), в том числе: Порядок определения нормативных затрат на выполнение государственных работ в сфере лесного хозяйства и охраны окружающей среды областными государственными учреждениями, подведомственными департаменту лесного хозяйства Томской области<sup>50</sup>, не согласован с департаментом финансов Томской области (пункт 12 Порядка № 375а), в 2018 году соглашения о порядке предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания департаментом лесного хозяйства Томской области заключены с подведомственными учреждениями позже установленного срока (на 3 дня) и не содержат условий о предоставлении субсидии (пункт 18 Порядка № 375а);

- департаментом лесного хозяйства Томской области в нарушение пункта 8 Порядка определения нормативных затрат на выполнение государственных работ в сфере лесного хозяйства и охраны окружающей среды областными государственными учреждениями, подведомственными департаменту лесного хозяйства Томской области<sup>51</sup>, нормативные затраты на выполнение выборочных санитарных рубок определялись без учета нормативных затрат за единицу показателя, характеризующего объем выполнения указанной работы, что привело к увеличению ее финансового обеспечения на 12,27 тыс. рублей;

---

<sup>49</sup> Информация о нормативных затратах представлена в таблице 4 приложения № 5 к отчету.

<sup>50</sup> Утвержден распоряжением департамента лесного хозяйства Томской области от 25 декабря 2015 года № 1363 (с изменениями, внесенными распоряжениями департамента от 26 декабря 2017 года № 1688 и от 20 июня 2018 года № 702).

<sup>51</sup> Утвержден распоряжением департамента лесного хозяйства Томской области от 25 декабря 2015 года № 1363.

- министерством лесного хозяйства Красноярского края перечисление субсидий лесничествам в 2017 году осуществлялось с нарушением установленного срока (позднее на 18 дней)<sup>52</sup>;
- уполномоченными органами субъектов Российской Федерации при формировании государственных заданий объем лесозащитных мероприятий определялся без учета результатов ГЛПМ и лесопатологических обследований на основании данных оперативной ведомственной отчетности филиалов ФБУ «Рослесозащита»<sup>53</sup>, что противоречит пункту 19 Правил осуществления мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов. Так, департаментом лесного хозяйства Томской области согласно реестру актов лесопатологических обследований за 2017 год произведено назначение сплошных санитарных рубок на площади 12,98 тыс. га, выборочных санитарных рубок – 0,86 тыс. га, очистки лесных насаждений от захламбления на площади 3,1 га, уборка неликвидной древесины – 49,5 га. При этом согласно государственным заданиям на 2018 год сплошные санитарные рубки были назначены на площади 7,0 тыс. га, выборочные санитарные рубки – 0,47 тыс. га, уборка неликвидной древесины – 0,1 тыс. гектаров.

**Цель 2. Определение целевого и эффективного использования объектами совместного контрольного мероприятия средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных в 2017 году и истекшем периоде 2018 года на выполнение мероприятий по защите лесов при реализации полномочий в области лесных отношений**

**2.1.** Реализация мероприятий по защите лесов осуществлялась в рамках двух основных мероприятий госпрограммы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»: «Государственный лесопатологический мониторинг в лесах, расположенных на землях лесного фонда» (основное мероприятие 2) и «Обеспечение исполнения переданных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» (основное мероприятие 4).

В рамках основного мероприятия 2 «Государственный лесопатологический мониторинг в лесах, расположенных на землях лесного фонда»

52 Срок установлен Порядком формирования государственного задания в отношении краевых государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденным постановлением правительства Красноярского края от 9 октября 2015 года № 539-п.

53 Форма 1-ОЛПМ «Сводная оперативная информация о ходе обследования и разработки, поврежденных и погибших насаждений по состоянию».

Госпрограммы Рослесхозом осуществляется финансовое обеспечение государственного задания на выполнение ФБУ «Рослесозащита» государственной работы «Государственный лесопатологический мониторинг в лесах, расположенных на землях лесного фонда», а также государственной работы «Мониторинг состояния лесных генетических ресурсов, обеспечение проведения контроля за оборотом репродуктивного материала лесных растений при воспроизводстве лесов». Вместе с тем мероприятия по проведению мониторинга состояния лесных генетических ресурсов, обеспечению проведения контроля за оборотом репродуктивного материала лесных растений при воспроизводстве лесов Госпрограммой не предусмотрены.

В результате необеспечения объема финансирования санитарно-оздоровительных мероприятий на 1811735,7 тыс. рублей по сравнению с планом, объемы мероприятий по сплошным санитарным рубкам, выборочным санитарным рубкам и очистке лесных насаждений от захламленности не выполнены на площади 102,8 тыс. га. В связи с этим не достигнуто плановое значение целевого показателя Госпрограммы в части защиты лесов – «Отношение площади лесов, на которых были проведены санитарно-оздоровительные мероприятия, к площади погибших и поврежденных лесов» (план – 13,8 %, факт – 2,7 %). Указанный показатель не выполнен 53 субъектами Российской Федерации<sup>54</sup>.

В ходе проверки установлена недостоверность годового отчета о реализации в 2017 году Госпрограммы в части достижения планового значения целевого показателя «Площадь лесов, расположенных на землях лесного фонда, охваченных государственным лесопатологическим мониторингом наземными способами» в объеме 97322,9 тыс. га. В Красноярском крае, Томской и Кемеровской областях и Республике Хакасия запланированные объемы работ выполнены в объеме не более 80 процентов.

В Госпрограмме не установлены плановые значения целевых показателей в области защиты лесов для субъектов Российской Федерации: «Доля площади лесов, в которых осуществляются лесопатологические обследования, в общей площади земель лесного фонда, занятых лесными насаждениями» и «Отношение площади ликвидированных очагов вредных организмов к площади очагов вредных организмов в лесах, требующих мер борьбы с ними», в связи с чем определить выполнение значений указанных показателей субъектами Российской Федерации не представляется возможным.

*54* Годовой отчет о реализации в 2017 году Госпрограммы направлен Минприроды России как ее ответственным исполнителем в Минэкономразвития России письмом от 25 апреля 2018 года № 04-16-31/11561.

Основное мероприятие 4 «Обеспечение исполнения переданных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» Госпрограммы осуществляется субъектами Российской Федерации в рамках региональных государственных программ. Вместе с тем согласно Госпрограмме субъекты Российской Федерации не являются участниками ее реализации.

**2.2.** Доля финансового обеспечения лесозащитных мероприятий в общем объеме расходов на лесное хозяйство в 2017 году составила 10,3 %, в 2018 году предусмотрена в объеме 5,8 процента.

Фактические расходы на лесозащитные мероприятия в 2017 году за счет всех источников составили 6362553,4 тыс. рублей (из них за счет средств федерального бюджета – 1980246,4 тыс. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации – 387024,5 тыс. рублей, средств арендаторов и иных источников – 3995282,5 тыс. рублей). За 9 месяцев 2018 года расходы на указанные цели составили 2722614,3 тыс. рублей (из них за счет средств федерального бюджета – 977212,2 тыс. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации – 128735,1 тыс. рублей, средств арендаторов и иных источников – 1616666,9 тыс. рублей).

Доля расходов на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в общем объеме расходов на лесозащитные мероприятия составила в 2017 году 55,5 % (3530888,5 тыс. рублей), за 9 месяцев 2018 года – 47,4 % (1289379,1 тыс. рублей). При этом за счет средств федерального бюджета обеспечено проведение мероприятий в области защиты лесов в 2017 году на сумму 1259877,7 тыс. рублей, или 35,7 % финансового обеспечения переданных полномочий, за 9 месяцев 2018 года – 494705,5 тыс. рублей, или 38,4 процента.

Сведения о финансовом обеспечении лесозащитных мероприятий за счет всех источников за 2017–2018 годы представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Источники финансового обеспечения	2017 г.		2018 г.	
	план	факт	план	факт за 9 мес.
Финансовое обеспечение полномочий Российской Федерации в сфере защиты лесов (субсидия на выполнение государственного задания ФБУ «Рослесозащита» по государственной работе «Государственный лесопатологический мониторинг в лесах, расположенных на землях лесного фонда»	730902,1	720368,7	737895,5	482506,7
Федеральный бюджет (субвенции)	1279224,3	1259877,7	808017,4	494705,5
Бюджеты субъектов Российской Федерации	410750,2	387024,5	210132,8	128735,1
Средства арендаторов	2602848,6	2111296,2	2305935,8	950728,3
Иные источники	3152077,6	1883986,3	3264858,9	665938,6
Общее финансовое обеспечение в сфере защиты лесов	8175802,8	6362553,4	7326840,3	2722614,3

В проверяемый период наблюдалось увеличение расходов на защиту лесов за счет иных источников и уменьшение объема субвенции из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий в области защиты лесов. Так, в 2017 году средства федерального бюджета на защиту лесов предусмотрены в объеме 24,6 % от общего объема финансового обеспечения за счет всех источников финансирования, в 2018 году – 21,1 процента.

Одной из основных причин привлечения средств иных источников является недостаточность финансирования из федерального бюджета. В связи с этим стоимость лесозащитных мероприятий по субъектам Российской Федерации отличается в разы. В отсутствии утвержденных федеральных нормативов объем субвенций на 2017 год на лесопатологические обследования в расчете на 1 га в Оренбургской области составили 2,8 тыс. рублей, в Красноярском крае – 5 рублей, или в 560 раз меньше; на сплошные санитарные рубки в Липецкой области – 91,6 тыс. рублей, в Томской области – 46,4 рубля, или в 1975,0 раза меньше.

В общем объеме финансового обеспечения мероприятий в области защиты лесов доля фактических расходов на проведение санитарно-оздоровительных мероприятий в 2017 году составила 64,5 %, на 2018 год предусмотрено 77,8 %, на локализацию и ликвидацию очагов вредных организмов – 20,1 %, на 2018 год предусмотрено 5,8 %, на лесопатологические обследования – 3,1 %, на 2018 год предусмотрено 5,5 процента.

При уменьшении площади проведения санитарно-оздоровительных мероприятий в 2018 году по сравнению с 2017 годом на 51,1 тыс. га, или на 13,9 %, расходы на указанные мероприятия были уменьшены на 203202,5 тыс. рублей, или на 3,4 процента.

Рослесхозом не обеспечена прозрачность распределения субвенций из федерального бюджета на проведение мероприятий по защите лесов. При уменьшении площади проведения лесопатологических обследований в 2018 году по сравнению с 2017 годом на 392,2 тыс. га, или на 24,7 %, расходы на указанные мероприятия были увеличены на 192999,5 тыс. рублей, или в 1,9 раза.

**2.3.** В ходе анализа результативности реализации мероприятий<sup>55</sup> по защите лесов ФБУ «Рослесозащита» (в части реализации ГЛПМ), уполномоченными органами субъектов Российской Федерации и лицами, использующими леса (в части выполнения лесопатологических обследований и реализации санитарно-оздоровительных мероприятий), выявлено следующее.

**2.3.1.** ФБУ «Рослесозащита» в отсутствие контроля, предусмотренного пунктом 48 Порядка № 640, со стороны Рослесхоза за выполнением государственного задания не выполнено в полном объеме техническое задание по государственной работе «Государственный лесопатологический мониторинг в лесах, расположенных на землях лесного фонда», которым предусмотрено проведение регулярных наземных наблюдений за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов на площади 97322,9 тыс. гектаров.

Так, в ходе проверки установлена недостоверность отчета о выполнении государственной работы «Государственный лесопатологический мониторинг в лесах, расположенных на землях лесного фонда» за 2017 год<sup>56</sup>, согласно которому регулярные наземные наблюдения за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов выполнены на площади 97322,9 тыс. га, или 100,0 % от запланированного объема на год. При проверке филиалов ФБУ «Рослесозащита» установлено, что регулярные наземные наблюдения в 2017 году на территории Красноярского края проведены на площади 3724,6 тыс. га, что на 914,4 тыс. га, или на 19,7 %, меньше, чем отражено в указанном отчете; на территории Республики Хакасия – на площади 525,1 тыс. га, что на 122,4 тыс. га, или на 19 %, меньше; на территории Томской

<sup>55</sup> Результаты обеспечения лесозащитных мероприятий представлены в таблице 9 приложения № 5 к отчету.

<sup>56</sup> Направлен директором ФБУ «Рослесозащита» письмом от 24 января 2018 года № И-12Р-137 и принят 26 января 2018 года начальником управления охраны и защиты лесов Федерального агентства лесного хозяйства.



области – на площади 1324,4 тыс. га, что на 325,6 тыс. га, или на 19,7 %, меньше; на территории Кемеровской области – на площади 761,8 тыс. га, что на 168,2 тыс. га, или на 18,1 % меньше. По результатам проверки в государственное задание ФБУ «Рослесозащита» на 2018 год по указанной выше государственной работе установлено допустимое (возможное) отклонение 20 процентов<sup>57</sup>.

Вместе с тем введение указанного допустимого отклонения не позволит обеспечить ожидаемый непосредственный результат в 2018–2020 годах по показателю госпрограммы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» – «Площадь лесов, расположенных на землях лесного фонда, охваченных государственным лесопатологическим мониторингом наземными способами», который установлен в объеме 97322,9 тыс. га ежегодно.

В целом показатели объемов государственной работы «Государственный лесопатологический мониторинг в лесах, расположенных на землях лесного фонда», предусмотренные в государственном задании на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов № 053-00006-17-001<sup>58</sup> «Количество отчетов» со значением «1» и в государственном задании на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов № 053-00004-18-00<sup>59</sup> – «Площадь земель лесного фонда» со значением 97,3 млн. га, не отражают плановый результат исполнения данной работы.

В соответствии с Порядком № 156 в рамках указанной работы выполняется ряд работ, относимых к наземным и дистанционным методам осуществления ГЛПМ, с различными единицами измерения (например, для регулярных наземных наблюдений за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов – тыс. га, выборочных наблюдений за популяциями вредных организмов – пункты детального надзора и др.). При этом в государственном задании на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов на выполнение ГЛПМ планирование объема работ осуществлено только по одному виду работ – регулярные наземные наблюдения.

В 2017–2018 годах доведенные Рослесхозом до подведомственного ФБУ «Рослесозащита» государственные задания на выполнение государственной работы «Государственный лесопатологический мониторинг в лесах,

*57 Информация о государственном (муниципальном) задании на оказание услуг (выполнение работ) и его исполнении от 19 ноября 2018 года № 4 размещена на сайте [www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru).*

*58 Утвержден 19 января 2017 года заместителем руководителя Рослесхоза.*

*59 Утвержден 17 января 2018 года руководителем Рослесхоза.*

расположенных на землях лесного фонда», согласно техническим заданиям включали в себя объемы работ по охране лесов от радиоактивного загрязнения. При этом выполнение указанных мероприятий является в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации переданным субъектам Российской Федерации полномочием и не предусмотрено Порядком № 156.

Рослесхозом не в полной мере осуществлялся надлежащий контроль за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований. За 2017 год лесопатологические обследования проведены уполномоченными органами субъектов Российской Федерации на площади 1987,5 тыс. га, территориальными органами Рослесхоза подтверждена достоверность сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов площадью 301,6 тыс. га, или 15,2 % площади обследования.

**2.3.2.** На региональном уровне не обеспечено выполнение в полном объеме лесозащитных мероприятий, что в основном вызвано отсутствием достаточного финансового обеспечения Российской Федерацией переданных полномочий в области лесных отношений и специализированной техники, необходимой для выполнения санитарно-оздоровительных мероприятий (Красноярский край).

В 2017 году не выполнены в полном объеме: санитарно-оздоровительные мероприятия в 48 субъектах Российской Федерации на площади 126,7 тыс. га, при этом наибольший объем невыполнения приходится на Красноярский край – 19,2 тыс. га, на Челябинскую область – 13,0 тыс. га, на Новосибирскую область – 10,4 тыс. га, на Томскую область – 9,9 тыс. га, на Курганскую область – 9,3 тыс. гектаров.

При перевыполнении в целом по Российской Федерации в 2017 году планового объема мероприятия «Лесопатологические обследования» на 401,8 тыс. га (25,3 %) оно не выполнено в полном объеме 13 субъектами Российской Федерации на площади 76,3 тыс. га, при этом наибольший объем невыполненного мероприятия приходится на Приморский край – 28,2 тыс. га, на Владимирскую область – 15,9 тыс. га, на Волгоградскую область – 11,3 тыс. га, на Оренбургскую область – 6,4 тыс. га и на Нижегородскую область – 3,2 тыс. гектаров.

В Красноярском крае в связи с отсутствием специализированной техники, необходимой для выполнения санитарно-оздоровительных мероприятий,



привлекались сторонние организации, на долю которых в 2017 году приходилось 97,8 % от общего объема выполненных работ, в 2018 году – 99,1 %. При этом нормативными правовыми актами источники приобретения указанной техники не определены.

В ходе проверки установлено, что планирование лесозащитных мероприятий уполномоченными органами субъектов Российской Федерации осуществлялось с нарушением лесного законодательства.

Так, внесение изменений в лесные планы субъектов Российской Федерации<sup>60</sup>, которыми определяются цели и задачи лесного планирования, осуществляется, в том числе, при изменении состояния лесов, обусловленном воздействием негативных природных и антропогенных факторов (лесные пожары, вредные организмы, ветровалы, загрязнение радиоактивными веществами). Внесение изменений в лесохозяйственные регламенты, являющиеся основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка<sup>61</sup>, осуществляется по результатам осуществления санитарно-оздоровительных мероприятий и мероприятий по ликвидации очагов вредных организмов ежегодно не позднее 30 января года, следующего за отчетным<sup>62</sup>.

При этом лесные планы и лесохозяйственные регламенты лесничеств Красноярского края и Томской области не содержат актуальной информации о состоянии лесов и объемах планируемых мероприятий, так как в них не были внесены изменения, обусловленные воздействием негативных природных и антропогенных факторов (вредными организмами), в том числе:

- в лесной план Красноярского края<sup>63</sup> и лесохозяйственные регламенты лесничеств<sup>64</sup> не были внесены изменения в части проведения мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов (сибирского шелкопряда) на площади 887,7 тыс. га и рубки погибших и поврежденных лесных насаждений на площади 18,8 тыс. га;

60 Согласно приложения № 2 «Состав лесного плана субъекта Российской Федерации и порядок его подготовки» к приказу Рослесхоза от 5 октября 2011 года № 423 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки» (далее – приказ Рослесхоза от 5 октября 2011 года № 423).

61 Статья 87 Лесного кодекса Российской Федерации.

62 Пункт 17 Состав лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений, утвержденного приказом Минприроды России от 27 февраля 2017 года № 72.

63 Утвержден указом губернатора Красноярского края от 26 декабря 2008 года № 219-уг.

64 Енисейского, Нижне-Енисейского и Северо-Енисейского лесничеств Красноярского края.

- в лесной план Томской области<sup>65</sup> и лесохозяйственные регламенты лесничеств<sup>66</sup> не были внесены изменения в части проведения мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов (сибирского шелкопряда) на площади 427,0 тыс. гектаров.

Составляемые департаментом лесного хозяйства Томской области акты приемки работ по лесопатологическому обследованию в ряде случаев составлены с нарушением пункта 17 Порядка проведения лесопатологических обследований<sup>67</sup> не по установленной форме акта лесопатологического обследования (не соответствует название акта, отсутствует заключение, предусмотренное формой акта, и т.п.). Так, надлежащим образом оформлены акты лесопатологических обследований по результатам лесопатологических обследований, проведенных в 2017 году на площади 13,9 тыс. га, или 22,2 % площади обследования, и в 2018 году – на площади 4,0 тыс. га, или 19,4 % площади обследования.

Министерством лесного хозяйства Красноярского края планирование лесопатологических обследований и санитарно-оздоровительных мероприятий осуществлялось без учета результатов ГЛПМ (в частности, на территории Енисейского, Нижне-Енисейского, Северо-Енисейского и Мотыгинского лесничеств) в связи с тем, что их применение носит рекомендательный характер, а также в связи с отсутствием достаточного финансирования из федерального бюджета на выполнение рекомендуемого ГЛПМ объема мероприятий.

**2.3.3.** Проведение лесопатологических обследований и предупреждение распространения вредных организмов (в том числе санитарно-оздоровительных мероприятий) на лесных участках, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, обеспечивается лицами, использующими леса на основании проектов освоения лесов<sup>68</sup>.

Объем лесопатологических обследований на территории Российской Федерации арендаторами был перевыполнен и составил в 2017 году 154,1 тыс. га, или 154,3 % планового показателя. Однако в некоторых субъектах Российской

65 Утвержден распоряжением губернатора Томской области от 30 декабря 2008 года № 410-р.

66 Томского, Колпашевского, Кожевниковского, Бакчарского, Верхнекетского, Зырянского, Кедровского, Мосчановского, Парбельского, Первомайского, Улу-Юльского и Чаинского лесничеств Томской области.

67 Утвержден в приложении № 2 к приказу Минприроды России от 16 сентября 2016 года № 480.

68 Предусмотрено пунктом 5 Правил санитарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2017 года № 607, и пунктом 2 Правил осуществления мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов, утвержденных приказом Минприроды России от 12 сентября 2016 года № 470.

Федерации лесопатологические обследования выполнены арендаторами не в полном объеме и составили в Ульяновской области 1,3 % от планового показателя, во Владимирской области – 19,2 %, в Республике Марий Эл – 42,0 %, в Нижегородской области – 46,5 процента.

Арендаторами санитарно-оздоровительные мероприятия выполнены не в полном объеме и составили в 2017 году 86,4 тыс. га, или 71,2 % планового значения, из них: сплошные санитарные рубки выполнены на площади 32,9 тыс. га, или 71,4 % планового значения, выборочные санитарные рубки – на площади 46,1 тыс. га, или 75,9 %, мероприятия по очистке лесных насаждений от захламленности – на площади 7,4 тыс. га, или 50,9 процента.

Субъектами Российской Федерации не проводятся в полном объеме санитарно-оздоровительные мероприятия, в связи с чем наблюдается тенденция накопления в лесах значительного объема неликвидной древесины, что приводит к росту общего экономического ущерба от потери неиспользованной древесины и создает угрозу возникновения лесных пожаров, уничтожения иной растительности, животных и других организмов, их генетического фонда.

**2.4.** В связи с климатическими условиями и неэффективным выполнением лесозащитных мероприятий в отдельных регионах Сибирского федерального округа в 2016 году наблюдалась пандемическая вспышка сибирского шелкопряда, выразившаяся в резком увеличении площадей его очагов, что привело к введению в 2017 году на территории Томской области и Красноярского края режима функционирования «чрезвычайная ситуация» для органов управления и сил звеньев территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

По состоянию на 1 января 2017 года площадь очагов сибирского шелкопряда на территории Российской Федерации составила 1345,3 тыс. га, или 44,9 % от общей площади, пораженной вредителями леса, в том числе: в Красноярском крае – 803,8 тыс. га, или 59,7 % поврежденной площади, в Томской области – 474,8 тыс. га, или 35,3 %. При этом Рослесхозом при обосновании выделения средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации на локализацию и ликвидацию очагов сибирского шелкопряда прогнозировалась площадь его распространения до 4 млн. га с последующим ущербом до 105 млрд. рублей, в том числе на территории Красноярского края – до 65 млрд. рублей, Томской области – до 40 млрд. рублей.

Всего в 2017 году на мероприятия по локализации очагов сибирского шелкопряда на площади 1332,7 тыс. га<sup>69</sup> из всех источников финансового обеспечения было направлено 1273755,8 тыс. рублей, из них: субвенции из федерального бюджета – 291637,3 тыс. рублей, средства резервного фонда Правительства Российской Федерации – 649700,0 тыс. рублей, средства бюджетов Красноярского края, Томской и Иркутской областей – 332418,6 тыс. рублей.

Доля расходов федерального бюджета на указанные цели составила 73,5 %, средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 26,5 процента.

Кассовые расходы составили 1236357,2 тыс. рублей, или 97,1 % от планового значения, из них: за счет субвенций, выделенных на реализацию полномочий в рамках текущего финансирования, израсходовано 20400,0 тыс. рублей (100 % планового значения), за счет средств нераспределенного резерва субвенций – 238959,0 тыс. рублей (88,1 %), за счет средств федерального бюджета по распоряжению Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 599-р – 649700,0 тыс. рублей (100 %), за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации – 327310,1 тыс. рублей (98,5 процента).

Недостаточное внимание к вопросам защиты лесов на стадии профилактики сибирского шелкопряда привело к повышению затрат, возникших в ходе ликвидации разрастающихся очагов вредных организмов, а также гибели лесных ресурсов. При этом одним из важных факторов, оказавших влияние на эффективность мер по защите лесов, явилась своевременность принятия оперативных управленческих решений на федеральном и региональном уровнях. Так, первое обращение Красноярского края в Рослесхоз о выделении дополнительного финансирования на сумму 45000,0 тыс. рублей на борьбу с сибирским шелкопрядом на площади 30,0 тыс. га было направлено в феврале 2016 года, Томской областью обращение о выделении 445000,0 тыс. рублей для борьбы с сибирским шелкопрядом на площади 429,6 тыс. га направлено в октябре 2016 года. При этом обращение о выделении дополнительного финансирования из резервного фонда Правительства Российской Федерации направлено Рослесхозом 16 марта 2017 года, когда площадь очагов данного вредителя на территории Красноярского края составила 887,7 тыс. га, или увеличилась в 29,6 раза, на территории

69 Сведения об объемах финансового обеспечения мероприятий по локализации очагов сибирского шелкопряда в Сибирском федеральном округе в разрезе источников за 2017 год представлены в таблице 2 приложения № 5 к отчету.

Томской области – составила 474,8 тыс. га, и увеличилась на 10,5 %. Средства резервного фонда Правительства Российской Федерации на борьбу с сибирским шелкопрядом выделены субъектам Российской Федерации 11 апреля 2017 года, когда на территории Красноярского края уже было повреждено и погибло 83,0 тыс. га, на территории Томской области – 12,0 тыс. гектаров.

В результате принятых мер по борьбе с сибирским шелкопрядом площадь его очагов сократилась за 2017 год на 414,5 тыс. га (на 30,8 %) и составила на 1 января 2018 года 905,5 тыс. га, что обусловлено проведением мероприятий по ликвидации очагов вредных организмов и затуханием под воздействием естественных факторов. По состоянию на 1 октября 2018 года очаги вредных организмов выявлены на площади 2643,5 тыс. га, в том числе сибирского шелкопряда – 750,3<sup>70</sup> тыс. га (в основном на территории Тюменской и Томской областей (304,6 тыс. га и 236,2 тыс. га соответственно).

С 2015 по 2016 год площадь очагов сибирского шелкопряда увеличилась в 22 раза и по состоянию на 1 января 2017 года составила 1339,8 тыс. га. Выделение средств федерального бюджета на локализацию и ликвидацию очагов сибирского шелкопряда только в апреле 2017 года свидетельствует о несвоевременности принятия мер федеральными органами исполнительной власти, которые привели к значительному ухудшению состояния лесного фонда.

**2.5.** В ходе оценки законности, целевого назначения и эффективности использования средств, предоставленных на реализацию лесозащитных мероприятий, выявлены нарушения бюджетного законодательства, что отражено в приложении № 7. Кроме того, выявлены нарушения ведения бухгалтерского учета и отчетности, которые отражены в приложении № 8.

**Цель 3. Анализ коррупционных рисков при осуществлении полномочий в области лесных отношений и использовании бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий по защите лесов, а также выполнения мероприятий по противодействию коррупции объектами совместного контрольного мероприятия**

В соответствии с отчетами о выполненных в 2017 году и истекшем периоде 2018 года объектами контроля мероприятиях, предусмотренных планами и программами по противодействию коррупции, все запланированные мероприятия выполнены в полном объеме. Коррупционные риски при

---

*70 Сведения о площади очагов вредителей представлены в таблице 11 приложения № 5 к отчету.*

осуществлении полномочий в области лесных отношений и использовании бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий по защите лесов, в ходе контрольного мероприятия не выявлены.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

## **Выводы**

**1. Существующая в настоящее время система защиты лесов не достаточно эффективна и не ориентирована на конечный результат. Наблюдается отсутствие комплексного подхода к решению проблем в области защиты лесов, а также последовательности и согласованности действий, осуществляемых уполномоченными федеральными и региональными органами исполнительной власти в области лесных отношений.**

Так, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и их подведомственными учреждениями не обеспечены:

- выполнение задач повышения эффективности защиты лесов от вредителей, болезней и других неблагоприятных факторов, установленных Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года в части сохранения и восстановления природной среды, а также Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, в том числе совершенствование системы планирования и осуществления мероприятий по государственному лесопатологическому мониторингу (ГЛПМ). Результаты ГЛПМ, проводимого ФБУ «Рослесозащита» в целях планирования мероприятий по защите лесов (с объемом финансирования в 2017 году в сумме 720766,6 тыс. рублей, в 2018 году – в сумме 724368,8 тыс. рублей), носят рекомендательный характер и не используются в субъектах Российской Федерации при проведении лесозащитных мероприятий в связи с недостаточностью финансирования из федерального бюджета;
- своевременное проведение лесозащитного районирования в целях определения зон лесопатологической угрозы. Лесозащитное районирование в период с 2010 по 2018 год не проводилось, ГЛПМ на лесных участках, поврежденных сибирским шелкопрядом, не осуществлялся;



- реализация задачи по разработке и внедрению современных, экологически безопасных методов, технологий и препаратов оперативной локализации и ликвидации очагов вредных организмов. Меры по организации работ по локализации и ликвидации очагов сибирского шелкопряда приняты несвоевременно, что привело к увеличению площади его очагов до 1345,3 тыс. га (в том числе: в Красноярском крае – 803,8 тыс. га, или 59,7 % поврежденной площади, в Томской области – 474,8 тыс. га, или 35,3 %), или 0,2 % площади земель лесного фонда Российской Федерации, покрытых лесной растительностью. Средства федерального бюджета на локализацию и ликвидацию очагов сибирского шелкопряда были выделены только в апреле 2017 года, когда площадь очагов данного вредителя на территории Красноярского края увеличилась в 29,6 раза, а единственный препарат, необходимый для ликвидации указанного вредителя («Клонрин, КЭ»), включен в государственный каталог пестицидов и агрохимикатов в мае 2017 года (после выделения средств и начала проведения мероприятий по локализации очагов сибирского шелкопряда);

- контроль за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований. За 2017 год лесопатологические обследования проведены уполномоченными органами субъектов Российской Федерации на площади 1987,5 тыс. га, территориальными органами Рослесхоза подтверждена достоверность сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов площадью 301,6 тыс. га, или 15,2 % площади обследования;

- разработанные нормативные правовые акты не в полной мере обеспечивают решение вопросов области защиты лесов в указанной сфере. Так, Порядком № 156 определены основные результаты ГЛПМ в виде реестров, формы которых и порядок их заполнения не установлены, что позволяет Рослесхозу ежегодно менять состав сведений реестров и влияет на эффективность результатов ГЛПМ. Предусмотренный Методическими указаниями по осуществлению лесозащитного районирования, утвержденными приказом Рослесхоза от 25 апреля 2017 года № 179, порядок расчета напряженности лесопатологической обстановки не позволяет определить реальный уровень лесопатологической угрозы.

На региональном уровне не обеспечено:

- осуществление в полной мере контроля за соблюдением арендаторами лесных участков порядка и условий их использования. Установлено

отсутствие проектов освоения лесов по 150 договорам аренды лесных участков, заключенных департаментом лесного хозяйства Томской области, или 6,9 % общего количества действующих в указанный период договоров, и по 244 договорам аренды лесных участков, заключенных министерством лесного хозяйства Красноярского края, или 7,6 % общего количества договоров;

- выполнение в полном объеме лесозащитных мероприятий 48 субъектами Российской Федерации, что в основном вызвано отсутствием достаточного финансового обеспечения Российской Федерацией переданных полномочий в области лесных отношений и специализированной техники, необходимой для выполнения санитарно-оздоровительных мероприятий (Красноярский край).

**2. В общем объеме расходов на лесное хозяйство доля финансового обеспечения мероприятий по защите лесов от вредителей и болезней леса в 2017 году составила 10,3 %, за 9 месяцев 2018 года – 5,8 процента.**

Фактические расходы на лесозащитные мероприятия в 2017 году за счет всех источников составили 6362553,4 тыс. рублей (из них: за счет средств федерального бюджета – 1980246,4 тыс. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации – 387024,5 тыс. рублей, средств арендаторов и иных источников – 3995282,5 тыс. рублей). За 9 месяцев 2018 года расходы на указанные цели составили 2722614,3 тыс. рублей (из них: за счет средств федерального бюджета – 977212,2 тыс. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации – 128735,1 тыс. рублей, средств арендаторов и иных источников – 1616666,9 тыс. рублей).

Расчет субвенции на выполнение лесозащитных мероприятий осуществлялся Рослесхозом с применением корректирующих понижающих коэффициентов под предельные лимиты бюджетных обязательств без учета потребности в финансовом обеспечении переданных полномочий в области защиты лесов, рассчитанных в соответствии с показателями лесных планов субъектов Российской Федерации. Так, потребность Томской области в финансовом обеспечении санитарно-оздоровительных мероприятий и лесопатологических обследований составила в 2017 году 56805,2 тыс. рублей, в 2018 году – 113242,7 тыс. рублей. Из федерального бюджета на их реализацию доведено в 2017 году 2848,5 тыс. рублей, или 5,0 % от потребности, на 2018 год предусмотрено 3513,6 тыс. рублей, или 3,1 % от потребности.



В связи с этим доля субвенций из федерального бюджета в общем объеме затрат за единицу объема отдельных лесозащитных мероприятий, проводимых на территории Томской области, составила менее 1 процента.

Вместе с тем определить потребность в финансовом обеспечении переданных полномочий в области защиты лесов на территории Красноярского края не представляется возможным в связи с утверждением министерством лесного хозяйства Красноярского края расчетно-технологических карт под доведенные лимиты бюджетных ассигнований для прохождения защиты бюджетных проектировок расходов федерального бюджета, выделяемых в форме субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области лесных отношений, проводимой Рослесхозом.

В Красноярском крае в связи с отсутствием специализированной техники, необходимой для выполнения санитарно-оздоровительных мероприятий, привлекались сторонние организации, на долю которых в 2017 году приходилось 97,8 % от общего объема выполненных работ, в 2018 году – 99,1 процента.

В целях реализации в полном объеме лесозащитных мероприятий, предусмотренных лесными планами субъектов Российской Федерации, выделяются дополнительные средства из бюджетов субъектов Российской Федерации. В общем объеме финансирования переданных полномочий в области защиты лесов доля расходов бюджетов и иных источников (в основном средства от приносящей доход деятельности подведомственных учреждений уполномоченных органов субъектов Российской Федерации) составила в 2017 году 64,3 % (2271010,8 тыс. рублей), доля расходов федерального бюджета – 35,7 % (1259877,7 тыс. рублей), за 9 месяцев 2018 года – 61,6 % (794673,6 тыс. рублей) и 38,4 % (494705,5 тыс. рублей) соответственно.

Рослесхозом не обеспечена прозрачность распределения субвенций из федерального бюджета на проведение мероприятий по защите лесов. При уменьшении площади проведения лесопатологических обследований в 2018 году по сравнению с 2017 годом на 392,2 тыс. га, или на 24,7 %, расходы на указанные мероприятия были увеличены на 192999,5 тыс. рублей, или в 1,9 раза.

**3. В связи с пандемической вспышкой сибирского шелкопряда в 2017 году из всех источников финансового обеспечения на его ликвидацию было направлено 1273755,8 тыс. рублей, в том числе средства резервного фонда Правительства Российской Федерации в сумме 649700,0 тыс. рублей.**

Вследствие отсутствия достаточного финансирования из федерального бюджета на указанные цели были выделены средства бюджетов Красноярского края в сумме 279317,2 тыс. рублей, Томской области – в сумме 50000,0 тыс. рублей и Иркутской области – в сумме 6425,0 тыс. рублей.

Доля расходов федерального бюджета на указанные цели составила 73,5 %, бюджетов субъектов Российской Федерации – 26,5 процента.

Выделение средств на локализацию и ликвидацию очагов сибирского шелкопряда осуществлялось в отсутствие результатов контрольных обследований очагов вредителей, что привело к увеличению финансового обеспечения из федерального бюджета на 4808,7 тыс. рублей, а также наличию неисполненных бюджетных назначений в сумме 33323,6 тыс. рублей.

Всего в 2017 году мероприятия по локализации очагов сибирского шелкопряда проведены на площади 1332,7 тыс. га. Принятые меры борьбы с сибирским шелкопрядом позволили локализовать его очаги.

## **Предложения**

**1.** Направить информационные письма: Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации, Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации, губернатору Красноярского края, губернатору Томской области.

**2.** Направить представления: в Федеральное агентство лесного хозяйства и федеральное бюджетное учреждение «Российский центр защиты леса».

**3.** Направить отчет о результатах совместного контрольного мероприятия: в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и контрольно-счетные органы Красноярского края и Томской области.