



ISSN 2712-7907

№ 1 (278) 2021

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Лесопожарная техника

Представляя
номер

Алексей Каульбарс



Алексей Каульбарс

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ситуация с лесными пожарами в нашей стране остается сложной. Ежегодно площадь лесов, пройденная огнем, составляет миллионы гектаров, а ущерб от лесных пожаров – миллиарды рублей. Количество лесных пожаров ежегодно превышает 10 тысяч случаев. Конечно, у этого много причин. И хотя на природу, экологию мы повлиять не в силах, многое все же в наших руках.

Напомню, что с момента принятия нового Лесного кодекса в 2006 году полномочия по тушению лесных пожаров исполняются регионами. И Счетная палата уже не раз отмечала по итогам проверок ряд недостатков, негативно влияющих на качество охраны лесов от пожаров. Один из главных – низкая оснащенность лесопожарных служб регионов техническими средствами и снаряжением. Например, в Забайкальском крае степень износа имеющейся техники и оборудования достигла 90 %, а средний возраст тракторной техники – 30 лет. Мероприятия по мониторингу и тушению лесных пожаров осуществляются при низкой укомплектованности штатов подразделений наземной охраны лесов.

С 2007 года средства федерального бюджета на обновление техники выделялись трижды, последний раз в 2014 году. В дальнейшем регионам приходилось приобретать технику, исходя из имеющихся возможностей своих бюджетов. В результате во многих регионах, особенно в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, сложилась негативная ситуация с тушением лесных пожаров. Всему виной серьезный износ имеющейся техники, невозможность ее ремонта, дальнейшего обслуживания и использования.

Основным инструментом оснащения регионов лесопожарной техникой с 2019 года стал федеральный проект «Сохранение лесов» национального проекта «Экология». В нем принимает участие 81 субъект Российской Федерации. За счет средств федерального бюджета регионы приобретают необходимую для предупреждения и тушения лесных пожаров технику и оборудование: пожарные автоцистерны, тракторы, тягачи, бульдозеры и т. д.

Планируется, что федеральный проект к 2024 году доведет оснащение регионов лесопожарной техникой и оборудованием до 100 %. Согласно показателям проекта, ущерб от пожаров к 2024 году должен уменьшиться в 2,6 раза по сравнению с 2018 годом.

Комитет Госдумы по экологии и охране окружающей среды предложил Счетной палате провести проверку эффективности расходования бюджетных средств на приобретение лесопожарной техники.

С учетом актуальности проблемы охват проверки был расширен. Также проанализировано качество планирования, полноты и своевременности предоставления бюджетных средств на оснащение регионов лесопожарной техникой и оборудованием и проведена оценка расходования средств с точки зрения эффективности использования приобретенного лесопожарного имущества.

Содержание

Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия	6
Официальная позиция	45
Экспертное мнение	48
Инфографика	65
Тематические проверки Счетной палаты	71
Международная практика	77
Исследования по теме	85
Публикации в СМИ	91
Новости Счетной палаты	101



А.А. Каульбарс

Аудитор
Счетной палаты
Российской Федерации



Е.Е. Марков

Председатель
Счетной палаты Республики
Саха (Якутия)



В.В. Кондрашов

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Хабаровского края



С.А. Доробалюк

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Забайкальского края



С.В. Лозовский

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Камчатского края

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
21 декабря 2020 года

Отчет

о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка эффективности планирования и расходования бюджетных средств, предусмотренных на техническое оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием, и использования приобретенного имущества в 2019 году и истекшем периоде 2020 года» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Цели

1. Проанализировать и оценить эффективность планирования и предоставления бюджетных средств на техническое оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием.
2. Проверить законность и эффективность расходования средств на оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием и оценить результативность использования указанного имущества.

Итоги анализа

В 2019–2020 годах на оснащение регионов лесопожарной техникой в рамках федерального проекта «Сохранение лесов» было направлено 9,6 млрд рублей. Выделенные средства позволили регионам приобрести свыше 18 тысяч единиц лесопожарной техники и оборудования.

Однако эти меры не гарантируют кардинального решения проблемы лесных пожаров. Это обусловлено тем, что использовать закупленное оборудование возможно только на 16,6 % площади лесного фонда – в зоне «наземного» тушения пожаров. Вместе с тем на сокращение количества и площади лесных пожаров влияет не только техническая составляющая регионов, но и ряд других факторов, в том числе уровень организации охраны лесов от пожаров, включая кадровое и финансовое обеспечение. Соответственно, решение проблемы требует комплексного подхода (см. рисунок).

В целом проверка показала, что планирование и расходование средств, выделенных на приобретение лесопожарной техники, осуществлялось недостаточно эффективно.

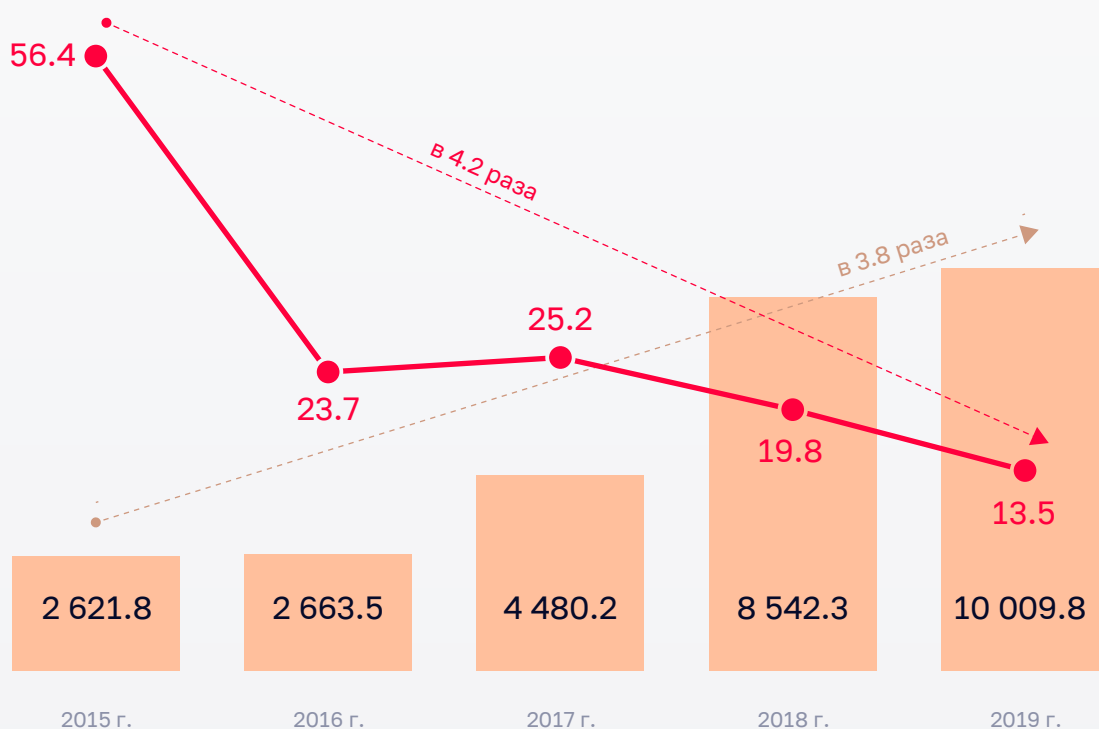
В частности, отмечено отсутствие системного подхода к формированию и мониторингу реализации федерального проекта «Сохранение лесов» в разрезе регионов, что затрудняет объективную оценку эффекта от использования предоставленных средств. Также выявлены нарушения и недостатки в части сроков перечисления финансирования на закупку основных средств, проведения закупочных процедур и соблюдения правил расходования субвенций в области лесных отношений.

Есть проблемы, требующие нормативного урегулирования. Так, нормативы обеспеченности регионов лесопожарной техникой, на основе которых осуществляется расчет финансирования, не учитывают региональные особенности отдельных субъектов Российской Федерации, в том числе их природно-климатические и ландшафтные характеристики. В результате по одним регионам нормативы оказались избыточны, а по другим – недостаточны. Это, в свою очередь, создает риски неэффективного использования приобретенных технических средств.

Анализ ущерба, причиненного лесными пожарами в 2015–2019 годах

—●— Ущерб (млрд руб.)

● Площадь лесных пожаров (тыс. га)



Отсутствует прозрачная методика расчета ущерба, причиненного лесными пожарами

Риски



Произвольное предоставление регионами отчетных данных о нанесенном пожарами ущербе

Еще одна проблема, отмеченная Счетной палатой в ходе проверки, – отсутствие соответствующих условий и средств для хранения, обслуживания и страхования закупленного оборудования. Кроме того, для большинства регионов характерна острая нехватка кадров. Так, в Республике Саха (Якутия) по отдельным лесопожарным станциям на три единицы тракторной техники приходится всего один тракторист.

Анализ результатов использования приобретенной техники показал, что доля крупных лесных пожаров в зоне его применения за 9 месяцев 2020 года в целом по стране увеличилась на 1,1 процентного пункта по сравнению с аналогичным периодом 2019 года, а доля ликвидированных лесных пожаров в первые сутки снизилась на 3,7 процентного пункта.

Отрицательно на ситуацию с лесными пожарами влияют высокая степень природной пожарной опасности в лесах, а также наличие большого временного лага между предоставлением бюджетных средств регионам на приобретение лесопожарной техники и непосредственной возможностью ее использования (например, в Республике Саха (Якутия) – 7 месяцев).

Вывод

Выделение средств федерального бюджета на закупку лесопожарной техники и оборудования стало важным шагом на пути повышения качества исполнения регионами лесных полномочий. Однако одна эта мера не решит проблему лесных пожаров. Здесь нужен комплексный подход, который помимо технической составляющей будет учитывать в том числе кадрово-организационные вопросы.

Предложения Счетной палаты

- включить приобретение лесопожарной техники и оборудования в перечень мероприятий, входящих в состав обеспечения средствами предупреждения и тушения лесных пожаров (статья 53 Лесного кодекса Российской Федерации);
- определить порядок расчета, распределения и предоставления субвенций на техническое оснащение субъектов Российской Федерации в целях охраны лесов от пожаров;
- дополнить Правила расходования субвенций такими направлениями расходов, как проведение капитального ремонта, технического осмотра, обеспечение страхования и хранения лесопожарной техники и оборудования;
- пересмотреть нормативы обеспеченности пожарной техникой и оборудованием с учетом природно-климатических и ландшафтных условий регионов;
- разработать критерии, определяющие труднодоступность и удаленность территорий, для установления зон контроля лесных пожаров, а также методику определения

прогнозируемых затрат на тушение лесного пожара и методику определения прогнозируемого вреда, который может быть причинен лесными пожарами в зоне контроля;

- разработать методику расчета ущерба, нанесенного лесными пожарами;
- установить возможность использования основных средств, закупаемых для охраны лесов от пожаров, для иных лесохозяйственных мероприятий.

Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка эффективности планирования и расходования бюджетных средств, предусмотренных на техническое оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием, и использования приобретенного имущества в 2019 году и истекшем периоде 2020 года» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)

1. Основание для проведения совместного контрольного мероприятия

Пункт 3.9.0.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, планы работы Счетной палаты Республики Саха (Якутия), Контрольно-счетной палаты Хабаровского края, Контрольно-счетной палаты Камчатского края, Контрольно-счетной палаты Забайкальского края на 2020 год, обращение Председателя Комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды В.В. Бурматова от 21 апреля 2020 г. № 3.11-20/310.

2. Предмет совместного контрольного мероприятия

- Деятельность объектов по планированию и использованию бюджетных средств на оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием, а также по исполнению нормативных правовых актов и иных документов в указанной области;
- бюджетные средства на оснащение регионов лесопожарной техникой и оборудованием;
- имущество, приобретенное в субъектах Российской Федерации в целях охраны лесов от пожаров;
- документы стратегического планирования, в том числе федеральный и региональные проекты «Сохранение лесов», нормативные правовые акты, распорядительные документы, регламентирующие вопросы предоставления и использования бюджетных средств на оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием;
- бюджетная, статистическая, управленческая и иная отчетность объектов мероприятия;
- иные документы и материалы, необходимые для проведения мероприятия.

3. Объекты совместного контрольного мероприятия

- Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва).
- Министерство экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия) (г. Якутск) (совместно со Счетной палатой Республики Саха (Якутия)).
- Государственное автономное учреждение Республики Саха (Якутия) «Якутлесресурс» (г. Якутск) (проведено Счетной палатой Республики Саха (Якутия)).
- Государственное бюджетное учреждение Республики Саха (Якутия) «Якутская база авиационной охраны лесов» (г. Якутск) (проведено Счетной палатой Республики Саха (Якутия)).
- Управление лесами Правительства Хабаровского края (г. Хабаровск) (проведено Контрольно-счетной палатой Хабаровского края).
- Правительство Хабаровского края (г. Хабаровск) (проведено Контрольно-счетной палатой Хабаровского края).
- Агентство лесного хозяйства и охраны животного мира Камчатского края (г. Петропавловск-Камчатский) (проведено Контрольно-счетной палатой Камчатского края).
- Краевое государственное автономное учреждение «Охрана камчатских лесов» (г. Петропавловск-Камчатский) (проведено Контрольно-счетной палатой Камчатского края).
- Министерство природных ресурсов Забайкальского края (г. Чита) (совместно с Контрольно-счетной палатой Забайкальского края).
- Краевое государственное специализированное автономное учреждение «Забайкальское лесохозяйственное объединение» (г. Чита) (проведено Контрольно-счетной палатой Забайкальского края).
- Краевое государственное учреждение «Читинская база авиационной охраны лесов» (г. Чита) (проведено Контрольно-счетной палатой Забайкальского края).
- Комитет по природным ресурсам Ленинградской области (г. Санкт-Петербург).

4. Срок проведения совместного контрольного мероприятия

С 13 июля по 21 декабря 2020 года.

5. Цели совместного контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Анализ и оценка эффективности планирования и предоставления бюджетных средств на техническое оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием.

5.2. Цель 2. Проверка законности и эффективности расходования средств на оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием и оценка результативности использования указанного имущества.

5.2.1. Критерии оценки эффективности:

- объем финансового обеспечения на закупку техники и оборудования в целях охраны лесов от пожаров освоен субъектами Российской Федерации в полном объеме с учетом запланированных показателей;
- закупленные лесопожарная техника и оборудование включены в планы и сводный план тушения лесных пожаров и используются;
- увеличение количества (доли) ликвидированных пожаров в первые сутки по итогам 9 месяцев 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года;
- сокращение количества (доли) крупных лесных пожаров по итогам 9 месяцев 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года¹;
- сокращение площади, пройденной лесными пожарами, по итогам 9 месяцев 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года¹.

6. Проверяемый период деятельности

2019 год и истекший период 2020 года (до октября 2020 года).

7. Краткая характеристика

В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) полномочия по охране лесов от пожаров переданы на региональный уровень и осуществляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений (далее – уполномоченные органы субъектов Российской Федерации).

1. В зоне наземного обнаружения, а также авиационного обнаружения с применением наземных сил и средств тушения лесных пожаров с учетом погодных условий.

Охрана от пожаров включает в себя тушение пожаров в лесах и выполнение мер пожарной безопасности². В указанных целях используется лесопожарная техника и оборудование.

Охрана лесов от пожаров

Выполнение мер пожарной безопасности в лесах (статья 53 Лесного кодекса)

- предупреждение лесных пожаров;
- мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров;
- разработка и утверждение планов тушения лесных пожаров;
- иные меры пожарной безопасности в лесах

Тушение пожаров в лесах (статья 53.4 Лесного кодекса)

Обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров (статья 53.1 Лесного кодекса)

- приобретение противопожарного снаряжения и инвентаря;
- содержание пожарной техники и оборудования, систем связи и оповещения;
- создание резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, а также ГСМ

Противопожарное обустройство лесов (статья 53.1 Лесного кодекса)

- строительство, реконструкция и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов, пожарных наблюдательных пунктов, пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря;
- [прокладка просек, противопожарных разрывов, устройство противопожарных минерализованных полос](#);
- устройство пожарных водоемов и подъездов к источникам противопожарного водоснабжения;
- [проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы, других лесных горючих материалов и др.](#)

2. Согласно статье 51 Лесного кодекса.

Анализ ситуации с лесными пожарами³ за пятилетний период (с 2015 по 2019 год) показал, что количество лесных пожаров увеличилось на 20,1 % и составило 13 602 случая, их площадь увеличилась в 3,8 раза и составила 10 009,8 тыс. га. Ущерб от лесных пожаров в 2015–2019 годах находится в пределах от 13,5 до 56,4 млрд рублей с тенденцией к уменьшению к 2019 году.

В проверенный период средства федерального бюджета в виде субвенций на оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием в размере 6 329,5 млн рублей на 2019 год и 3 265,3 млн рублей на 2020 год доведены в приоритетном порядке в связи с высокой изношенностью указанного имущества в регионах, существенно затрудняющей эффективное управление в сфере охраны лесов от пожаров.

С момента передачи полномочий по тушению лесных пожаров на региональный уровень в 2006 году до 2019 года обновление техники и оборудования производилось только в 2011, 2012 и 2014 годах (доведено 9 млрд рублей на закупку порядка 9,9 тыс. единиц имущества). Направление средств в указанный период осуществлялось в виде межбюджетных субсидий на основании соглашений, содержащих показатели результативности предоставления средств.

Данное контрольное мероприятие проведено в форме финансового аудита с элементами аудита эффективности совместно с контрольно-счетными органами Республики Саха (Якутия), Хабаровского, Камчатского, Забайкальского краев, результаты которых включены в отчет.

Анализ информации, представленной контрольно-счетными органами других субъектов Российской Федерации⁴, показал, что контрольные и экспертно-аналитические мероприятия по вопросам планирования и расходования средств региональных проектов «Сохранение лесов» на оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием, а также их использования проводились только еще в 12 регионах.

Помимо проведения контрольного мероприятия по месту нахождения объектов проверки, Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации осуществлен анализ информации, полученной на запросы, направленные высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁵ (далее – опрос Счетной палаты), а также в подведомственное Рослесхозу ФБУ «Авиалесоохрана».

-
3. По данным формы 7-ОИП «Сведения о возникновении лесных пожаров, их ликвидации и эффективности тушения по целевому назначению лесов», утвержденной приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565.
 4. По запросу Счетной палаты Российской Федерации от 4 августа 2020 г. № ЗИ10-225/10-00 через портал Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации.
 5. Результаты проведенного Счетной палатой Российской Федерации опроса от 4 августа 2020 г. № ЗИ10-225/10-00 представлены в приложении № 4 к отчету.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Анализ и оценка эффективности планирования и предоставления бюджетных средств на техническое оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием

8.1.1. Предоставление в 2019–2020 годах регионам субвенций из федерального бюджета на оснащение специализированных учреждений лесопожарной техникой и оборудованием осуществлялось в рамках федерального проекта «Сохранение лесов»⁶ (далее – федеральный проект, ФП «Сохранение лесов»), соответствующих региональных проектов «Сохранение лесов» (далее – региональные проекты, РП «Сохранение лесов»), которые в качестве основных мероприятий (мероприятий) включены в государственные программы субъектов Российской Федерации в области лесных отношений (далее – региональные госпрограммы) по аналогии с тем, как ФП «Сохранение лесов» внедрен в государственную программу Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» (далее – госпрограмма Российской Федерации)⁷.

Выделение указанных субвенций призвано повысить оперативность тушения лесных пожаров и тем самым снизить ущерб от них. Так, федеральный проект предусматривает показатель «Ущерб от лесных пожаров» со значениями, снижающимися с 2018 года к 2024 году в 2,6 раза (с 32,3 до 12,5 млрд рублей).

Федеральным проектом в части результата «Оснащены специализированные учреждения органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров» предусмотрено финансирование из федерального и региональных бюджетов в объеме 22 543,0 млн рублей на 2019–2024 годы, из них из федерального бюджета – 21 300,0 млн рублей, или 94,5 %.

	2019 г.					2020 г.				
	все источники	в т. ч. средства федерального бюджета		в т. ч. средства регионального бюджета		все источники	в т. ч. средства федерального бюджета		в т. ч. средства регионального бюджета	
		млн руб.	млн руб.	%	млн руб.		%	млн руб.	млн руб.	%
Российская Федерация	6 471,5	6 233,5	96,3	238,0	3,7	3 601,3	3 361,3	93,3	240,0	6,7
Забайкальский край*	220,5	212,5	96,4	8,0	3,6	117,1	109,0	93,1	8,1	6,9

6. Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Экология» от 21 декабря 2018 г. № 3.

7. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318.

	2019 г.					2020 г.				
	все источники	в т. ч. средства федерального бюджета		в т. ч. средства регионального бюджета		все источники	в т. ч. средства федерального бюджета		в т. ч. средства регионального бюджета	
		млн руб.	млн руб.	%	млн руб.		%	млн руб.	млн руб.	%
Республика Саха (Якутия)*	157,2	151,5	96,4	5,7	3,6	85,8	80,0	93,3	5,7	6,7
Хабаровский край*	93,8	87,9	93,7	5,9	6,3	157,6	151,7	96,2	5,9	3,8
Камчатский край*	51,4	49,6	96,4	1,9	3,6	27,0	25,1	93,0	1,9	7,0
Ленинградская область*	195,4	188,3	96,4	7,1	3,6	105,9	98,8	93,3	7,1	6,7

* Сведения представлены Рослесхозом, в ФП «Сохранение лесов» сведения о финансовом обеспечении указанного результата «Оснащены специализированные учреждения органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров» в разрезе регионов не отражены.

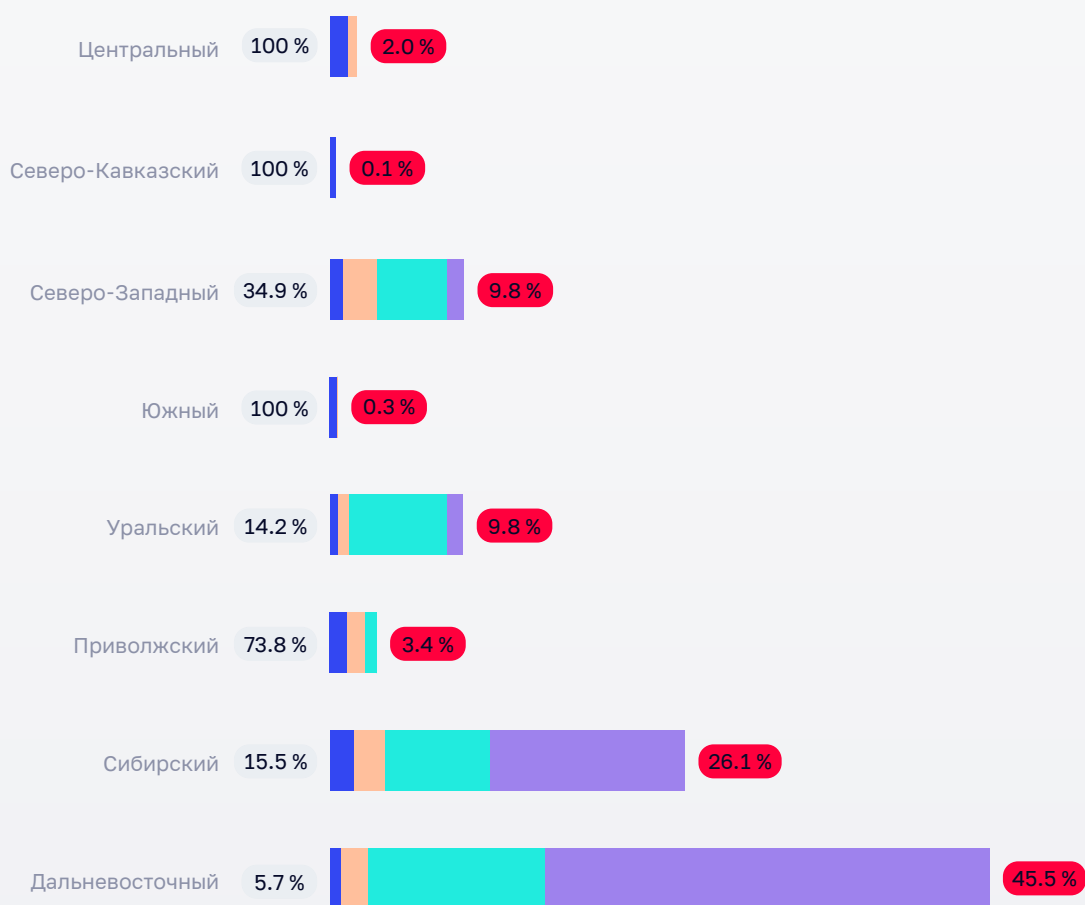
Средства федерального бюджета на техническое обеспечение в целях охраны лесов от пожаров доведены до проверенных регионов до начала пожароопасного периода⁸, за исключением Хабаровского края в 2019 году (на пять дней позже).

8.1.2. Площадь, на которой используется закупленная в 2019–2020 годах в рамках ФП «Сохранение лесов» лесопожарная техника (оборудование), на территории Российской Федерации составляет 189 686,7 тыс. га, или всего 16,6 %⁹ площади лесного фонда, в том числе: в зонах наземного обнаружения и тушения¹⁰ – 79 164,2 тыс. га (6,9 %), авиационного обнаружения и наземного тушения – 110 522,5 тыс. га (9,7 %).

8. Начало пожароопасного сезона в соответствии с пунктом 490 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390, ежегодно устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации исходя из природно-климатических особенностей, связанных со сходом снежного покрова в лесах.
9. Площадь, на которой в 2020 году используется лесопожарная техника и оборудование составляет в Забайкальском крае – 9 482,9 тыс. га, или 29,1 %, в Республике Саха (Якутия) – 4 436,2 тыс. га, или 1,7 %, в Камчатском крае – 1 570,7 тыс. га, или 3,6 %, в Хабаровском крае – 587,7 тыс. га, или 0,8 %, в Ленинградской области – 5 678,8 тыс. га, или 100 %.
10. В соответствии с пунктом 6 приказа Минприроды России от 8 июля 2014 г. № 313 районы применения наземных сил и средств пожаротушения устанавливаются в лесах, расположенных на территориях с развитой дорожной сетью, на которые прибытие наземных сил и средств пожаротушения возможно в течение трех часов с момента обнаружения лесного пожара вне зависимости от погодных условий.

Лесопожарное зонирование

- Зона наземного обнаружения и тушения
 - Зона авиационного обнаружения и наземного тушения
 - Зоны применения приобретаемой в рамках федпроекта и регпроектов «Сохранение лесов» лесопожарной техники (оборудования)
-
- Зона исключительного обнаружения с помощью космических средств и преимущественно авиационного тушения
 - Зона авиационного обнаружения и тушения
 - Площадь земель лесного фонда федерального округа в % от общей площади земель лесного фонда



Наибольшую площадь, на которой осуществляется применение указанного имущества, занимают Сибирский (46 183,3 тыс. га, или 15,5 % от площади лесного фонда округа) и Дальневосточный (31 765,7 тыс. га, или 5,7 %) федеральные округа¹¹, имеющие наибольшую потребность в обеспечении лесопожарной техникой (оборудованием).

В связи с отсутствием развитой дорожной сети территории указанных федеральных округов преимущественно относятся к зонам «авиационного обнаружения и тушения» и зонам «исключительного обнаружения с помощью космических средств и преимущественно авиационного тушения», где не применяется закупаемая в рамках федерального проекта техника (оборудование).

8.1.3. Установлены нарушения и недостатки в части финансового обеспечения реализации федерального и регионального проектов и нормативных правовых актов, являющихся основанием для расчета объема субвенций на закупку лесопожарной техники (оборудования).

8.1.3.1. Выявлено нарушение Рослесхозом пунктов 12 и 13 Методики № 838¹², согласно которым в расчете субвенции применяется потребность регионов в приобретении пожарной техники, оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря. Так, при определении объема финансирования на 2019–2020 годы учитывалась исключительно потребность регионов в лесопожарной технике. Вместе с тем дополнительные объемы субвенций¹³ на 2019 год рассчитаны пропорционально распределенному объему субвенции в начале указанного года.

Кроме того, объемы финансового обеспечения реализации федерального проекта и его результат в части оснащения регионов лесопожарной техникой

-
11. Приложение № 5 к отчету.
 12. Методика распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 838 (в редакции до постановления Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2020 г. № 1367) (далее – Методика № 838).
 13. Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 № 1909-р «Об утверждении изменений в распределение субвенций на оснащение специализированных учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров в рамках переданных полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации в области лесных отношений на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – распоряжение № 1909-р).

(оборудованием) рассчитаны на основании примерного перечня¹⁴ пожарной техники, оборудования инвентаря, средств связи, оснастки и вспомогательных материалов, закрепляемых за пожарно-химическими станциями. Однако Приказ № 167 утвержден до принятия Лесного кодекса в 2006 году. Виды техники, оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, определенные указанным перечнем, в настоящее время морально устарели или сняты с производства. Например, Приказом № 167 предусмотрен тяжелый мотоцикл с коляской 22–32 л. с. (в настоящее время заменен на вездеходы (мотовездеходы) общей массой до 0,6 т), при этом в него не включены, например, приборы спутниковой навигации (навигатор), комплексы мониторинга с беспилотным летательным аппаратом и (или) беспилотные авиационные системы.

8.1.3.2. Объемы финансового обеспечения, предусмотренные для достижения результата по обеспечению регионов имуществом в целях охраны лесов от пожаров, не коррелируются с показателями федерального проекта, целевыми показателями госпрограммы Российской Федерации и госпрограмм ряда проверенных субъектов Российской Федерации. Так, при изменении объемов финансового обеспечения госпрограммы Российской Федерации в соответствии с распоряжением № 1909-р ее показатели скорректированы не были, что не соответствует пункту 26 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации¹⁵. Внесение изменений в значения целевых показателей госпрограмм Республики Саха (Якутия) и Забайкальского края, показатели и характеристики результата ФП «Сохранение лесов» также не последовало.

8.1.3.3. В приложении № 13 к госпрограмме Российской Федерации¹⁶ в отношении регионов Дальневосточного федерального округа некорректно отражены объемы финансового обеспечения оснащения специализированных учреждений

-
14. Утвержден приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 19 декабря 1997 г. № 167 (далее – Приказ № 167). Федеральная служба лесного хозяйства России прекратила свое существование в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
 15. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582.
 16. Формируется на основании пункта 8 (4) Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, приказа Минэкономразвития России № 412, Минфина России № 127н, Минвостокразвития России № 243, Минкавказ России № 115 от 15 августа 2017 г. «Об утверждении требований к структуре разделов по опережающему развитию приоритетных территорий и форме предоставления сводной информации по опережающему развитию приоритетных территорий в государственных программах Российской Федерации».

лесопожарной техникой и оборудованием на 2019 год – не учтены объемы финансирования на 2019 год в соответствии с распоряжением № 1909-р, а также перенесенные остатки средств на 2020 год (по Хабаровскому краю).

8.1.3.4. Анализ Правил № 1404¹⁷ и измененной в 2020 году Методики № 838 показал наличие недостатков, влияющих на прозрачность расчета субвенции из федерального бюджета на приобретение имущества в целях охраны лесов от пожаров. Так, согласно Правилам № 1404 и постановлению Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2020 г. № 1367 потребность регионов и объем субвенции должны определяться в ФП «Сохранение лесов». Однако в федеральном проекте объем субвенции на указанные цели определен в целом по Российской Федерации без конкретизации по регионам, сведения о потребности в лесопожарной технике (оборудовании) не отражены.

Таким образом, в настоящее время Правилами № 1404 предусмотрены показатели (критерии) распределения между регионами субвенций на приобретение указанного имущества, не позволяющие их использовать для расчета субвенций.

Проекты постановлений Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2020 г. № 1367 и от 11 сентября 2020 г. № 1404 в Счетную палату на заключение не направлялись, что не соответствует пункту 604 Регламента Правительства Российской Федерации¹⁸.

Предусмотренные пунктом 3 статьи 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок предоставления субвенции на оснащение регионов лесопожарной техникой и оборудованием для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров или порядок формирования и предоставления единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета с включением в него указанной субвенции не определены.

8.1.3.5. Плановые объемы финансирования на 2020 год и результаты оснащения регионов лесопожарной техникой (оборудованием) реализуемых в настоящее время федерального и регионального проектов не учитывают утвержденные в 2019 году на основании пункта 4 статьи 53.3 Лесного кодекса Нормативы

-
17. Правила определения общего объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2020 г. № 1404 (далее – Правила № 1404) (вступают в силу 1 января 2022 года).
 18. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (с изменениями).

обеспеченности № 1605-р¹⁹. На момент проведения контрольного мероприятия Минприроды России не утверждены Методические указания по организации лесопожарных формирований с учетом лесопожарного зонирования лесов, предусмотренные Нормативами обеспеченности № 1605-р.

Результаты опроса Счетной палаты показали, что в субъектах Российской Федерации имеются замечания к Нормативам обеспеченности № 1605-р как в части недостатка, так и избытка нормативов по пожарной технике, оборудованию, противопожарному снаряжению, инвентарю и иным средствам предупреждения и тушения лесных пожаров, что может привести к простому и неэффективному их использованию. Так, субъекты Российской Федерации высказывали мнение о том, что:

- недостаточен установленный норматив по обеспечению регионов: малыми лесопатрульными комплексами (Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Липецкая, Оренбургская, Калужская области); пожарными автоцистернами, моторными лодками с подвесным мотором (Республика Марий Эл); универсальными или общего назначения тракторами, лесопожарными вездеходами (Калужская область);
- избыточны (или не корректны) нормативы по обеспечению тракторами (бульдозерами), седельными тягачами с полуприцепом для транспортировки гусеничной и специальной техники массой от 10 до 30 т (Калужская область); вездеходами, тракторами, плугами (Хабаровский край) и др.

8.1.3.6. Результаты контрольного мероприятия показывают, что плановые объемы финансового обеспечения из региональных бюджетов на приобретение лесопожарной техники (оборудования) в ФП «Сохранение лесов» не обоснованы²⁰, в связи с чем предусмотренное в паспорте федерального проекта финансирование в региональных бюджетах и проектах не планируется и не реализуется большинством регионов, в том числе в проверенном Забайкальском крае, Республике Саха (Якутия), Ленинградской области.

8.1.4. Результаты анализа организации проектной деятельности на федеральном и региональном уровнях в части финансового обеспечения закупки лесопожарной

-
19. Нормативы обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2019 г. № 1605-р (далее – Нормативы обеспеченности № 1605-р).
20. Софинансирование из региональных бюджетов при предоставлении субвенций из федерального бюджета в соответствии с пунктом 1 статьи 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации не предусмотрено.

техники (оборудования) свидетельствуют о ее неэффективности и наличии недостатков в организации процесса планирования, изменения и мониторинга реализации ФП «Сохранение лесов» в разрезе регионов.

8.1.4.1. Результат федерального проекта «Оснащены специализированные учреждения органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров» в разрезе регионов не предусмотрен. В РП «Сохранение лесов» и в соглашениях по их реализации²¹ между Рослесхозом и субъектами Российской Федерации (в том числе Республикой Саха (Якутия), Хабаровским, Камчатским, Забайкальским краями, Ленинградской областью) запланированы результаты по оснащению регионов лесопожарной техникой без учета специфики регионов и их потребности в обновлении указанных основных средств. Так, на 2021 год в РП «Сохранение лесов» предусмотрено оснащение учреждений на 87 %, к 2024 году – 100 % аналогично тому, что предусмотрено на уровне Российской Федерации. При этом существуют риски недостижения рядом проверенных регионов указанных значений. Например, на момент проверки обеспеченность лесопожарной техникой (оборудованием) с учетом Нормативов обеспеченности № 1605-р и износа имеющейся техники по Забайкальскому краю составила 23 %, по Хабаровскому краю – 12,2 %.

Методика расчета предусмотренного федеральным и региональными проектами результата по оснащению регионов лесопожарной техникой отсутствует, в связи с чем имеется риск недостоверного отражения фактического результата в разрезе субъектов Российской Федерации и в целом по стране.

8.1.4.2. Установлены противоречия как внутри ФП «Сохранение лесов», так и между его положениями и положениями нормативных правовых актов. Например, в наименовании результата федерального проекта предусмотрено, что региональные учреждения будут оснащены лесопожарной техникой,

21. Формируются в соответствии с Методическими указаниями по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта, утвержденными протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 17 декабря 2018 г. № 15.

а при описании характеристики результата²² список приобретаемого имущества расширен лесопожарным оборудованием (например, мотопомпами, бензопилами, воздуходувками). Вместе с тем Методикой № 838 предусмотрено предоставление средств не только на приобретение пожарной техники и оборудования, но и противопожарного снаряжения и инвентаря. При этом статьей 53.1 Лесного кодекса перечень мероприятий, входящих в состав обеспечения средствами предупреждения и тушения лесных пожаров²³, не предусматривает приобретение лесопожарной техники и оборудования вообще.

Планирование Рослесхозом объемов финансового обеспечения в рамках ФП «Сохранение лесов» на 2019–2020 годы на оснащение регионов основными средствами в целях охраны лесов от пожаров осуществлялось на основе заявленной ими оценки потребности учреждений только в технике (по восьми наименованиям)²⁴, а по факту субъектами Российской Федерации осуществлялось приобретение также лесопожарного оборудования, инвентаря и др.

При этом не учитывались среднегодовые площади лесных пожаров в регионах. Например, согласно исходным данным для формирования ФП «Сохранение лесов» Ленинградская и Новгородская области в 2019 году входили в десятку субъектов Российской Федерации с наибольшей потребностью в средствах федерального бюджета (675,3 млн рублей на приобретение 245 единиц и 583,1 млн рублей на приобретение 148 единиц соответственно), однако площадь лесных пожаров в них была минимальна.

-
22. Характеристика результата: «Обеспечено оснащение государственных учреждений специализированной лесопожарной техникой и оборудованием преимущественно отечественного производства к 31 декабря 2021 года на 10,7 млрд рублей, к 31 декабря 2024 года – на 21,3 млрд рублей (пожарные автоцистерны, лесопожарные трактора, колесные и гусеничные, бульдозеры, лесопожарные вездеходы, лесопожарные катера, РЛО, навесное и прицепное оборудование на технику, радиостанции, мотопомпы (переносные, прицепные), тягач с полуприцепом, бензопилы, воздуходувки и др.). Приобретение лесопожарной техники позволит повысить скорость реагирования лесопожарных служб и, как следствие, снижение ущерба от лесных пожаров на 47% к 2021 году, на 61% к 2024 году. Обучение и повышение квалификации работников, занятых в мероприятиях по охране лесов от пожаров».
23. Представлен на схеме на странице 4 отчета.
24. Малый лесопатрульный комплекс, лесопожарный трактор, пожарные автоцистерны (пожарные машины) АЦЛ, бульдозеры, автобусы и (или) вахтовые автомобили, колесный или гусеничный трактор, грузовые автомобили грузоподъемностью свыше 1,5 т, вездеходы на гусеничном шасси (МТЛБ и др.) плавающие.

● Финансирование потребности (млн руб)

● Площадь пожаров в регионе (среднее за 3 года) (тыс. га)

Десять регионов с наибольшей потребностью в технике в 2019 году

Иркутская область	945.21	969.01
Свердловская область	881.89	3.25
Республика Бурятия	861.86	172.41
Забайкальский край	762.06	410.08
Ленинградская область	675.26	0.16
Челябинская область	611.45	12.35
Республика Хакасия	605.46	0.40
Республика Тыва	591.05	21.44
Новгородская область	583.07	0.02
Хабаровский край	563.23	300.39

Десять регионов с наименьшей потребностью в технике в 2019 году

Тульская область	82.92	0.000
Воронежская область	78.58	0.305
Мурманская область	77.78	4.362
Калужская область	76.89	0.044
Респ. Сев. Осетия – Алания	75.41	0.002
Белгородская область	74.10	0.001
Калининградская область	66.52	0.022
Республика Адыгея	41.66	0.014
Чукотский АО	34.46	31.135
Ямало-Ненецкий АО	10.50	59.712

8.1.4.3. Показатели РП «Сохранение лесов», позволяющие оценить эффект от закупки и использования лесопожарной техники (оборудования), не определены по 71,6 % субъектов Российской Федерации, исполняющих переданные полномочия в области лесных отношений. Так, установленный федеральным проектом показатель «Ущерб от лесных пожаров» в региональных проектах не предусмотрен по 58 субъектам Российской Федерации из 81, в том числе в Забайкальском, Камчатском краях, Республике Саха (Якутия), Ленинградской области. Утвержденная приказом Рослесхоза от 28 марта 2019 г. № 470 методика расчета показателя до регионов не доведена. При этом анализ положений указанного приказа и нормативных правовых актов в данной сфере показал отсутствие прозрачной методики расчета ущерба, причиненного лесными пожарами²⁵.

При отсутствии утвержденной методики расчета ущерба от лесных пожаров при росте количества лесных пожаров в 2019 году по сравнению с 2015 годом на 20,1% и увеличении их площади в 3,8 раза ущерб от лесных пожаров к 2019 году сократился в 4,2 раза. Вместе с тем ущерб от лесных пожаров, как показатель федерального проекта, следует учитывать только в зонах «наземного обнаружения и тушения» и «авиационного обнаружения и наземного тушения», на которых применяетсякупаемая регионами техника (оборудование), однако имеющимися формами ведомственной отчетности такое разделение не предусмотрено.

8.1.4.4. Рослесхозом не осуществляется системный мониторинг в разрезе регионов по достижению результата федерального проекта в отношении оснащения учреждений имуществом для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров.

- 1) Запланированный результат по обеспечению регионов лесопожарной техникой (оборудованием) на 2019, 2020, 2022 и 2023 годы не определен и установлен только на 2021 год (87%) и на 2024 год (100%). В Плане мероприятий по реализации ФП «Сохранение лесов» по указанному результату утверждены легкодостижимые контрольные точки до 2021 года, которые косвенным образом характеризуют достижение результата и не относятся к полномочиям Рослесхоза²⁶.

25. Согласно приказу Рослесхоза от 28 марта 2019 г. № 470 значение показателя определяется на основе данных формы ведомственной отчетности Рослесхоза (7-ОИП) как сумма «потери древесины на корню»; «погибло молодняков»; «сгорело и повреждено лесной продукции». Однако утвержденная методика определения ущерба по указанным в форме 7-ОИП показателям отсутствует. Кроме того, не выделяется отдельно показатель ущерба от лесных пожаров в зонах контроля, где в соответствии с пунктом 8.1 Правил тушения лесных пожаров, утвержденных приказом Минприроды России от 8 июля 2014 г. № 313, принято решение о прекращении, приостановке работ по тушению лесных пожаров.

26. Контрольные точки 5.1. «Утверждены правила распределения и предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов» (срок – до 13.02.2019) (полномочие Минприроды России), 5.2, 5.3, 5.4 «Предоставлен отчет об использовании межбюджетных трансфертов (1-субвенции)» (сроки – до 31.12.2020, 31.12.2019, 31.12.2021 соответственно) (полномочие субъектов Российской Федерации).

- 2) Надлежащая организация формирования отчетности по мониторингу реализации федерального и региональных проектов, содержащей достоверные сведения об обеспечении регионов лесопожарной техникой и оборудованием, в том числе в соответствии с Нормативами обеспеченности № 1605-р, в проверяемый период не обеспечена.

Так, не определен порядок заполнения формы еженедельного мониторинга достижения показателей и результатов ФП «Сохранение лесов»²⁷, которая предусматривает отражение по показателю «Ущерб от лесных пожаров» плановых и фактических значений, а также объемов финансирования и количества приобретаемых техники и оборудования, в связи с чем существует риск некорректного отражения информации по реализации проектов.

Данные формы отчетности 1-субвенции²⁸ в части плановых показателей, расходов субъектов Российской Федерации и количества закупленной лесопожарной техники (оборудования) некорректны как в отношении указания источников расходов, так и объемов финансирования и закупки имущества.

При этом не ведется учет наименований и количества имущества, приобретенного за счет средств региональных бюджетов, которое влияет на уровень обеспеченности регионов лесопожарной техникой (оборудованием).

Анализ запрошенной Рослесхозом²⁹ в ходе проведения контрольного мероприятия информации о расходовании средств на закупку техники (оборудования) показал наличие некорректных сведений. Например, в указанных сведениях не отражены остатки, которые образовались в Камчатском крае в 2019 году в размере 3,0 млн рублей (в связи с нарушением срока поставки лесопожарной техники, которые были возвращены в федеральный бюджет); отражена некорректная информация в отношении исполнения контрактов на закупку лесопожарной техники и оборудования в Республике Саха (Якутия) (указано 48 единиц техники и 6 единиц оборудования при том, что фактически закуплено соответственно 57 и 26 единиц).

-
27. Направлена в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений письмом Рослесхоза от 29 июля 2019 г. № НК-09-54/13684 в целях реализации поручения Первого заместителя министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Д.Г. Храмова от 23 июля 2019 г. по обеспечению еженедельного представления в Минприроды России отчетных данных о ходе реализации федерального проекта.
28. Утверждена приказом Рослесхоза от 16 апреля 2012 г. № 141.
29. Ответы на письма Рослесхоза в субъекты Российской Федерации от 27 августа 2020 г. № МК-09-46/16817 и от 2 октября 2020 г. № МК-09-54/19301 о предоставлении информации о финансовом обеспечении, расходах федерального и региональных бюджетов и количестве закупленной лесопожарной техники и оборудования (далее – аккумулярованные Рослесхозом в ходе проведения контрольного мероприятия данные).

Отсутствует форма отчета, позволяющая оценить достижение запланированной ФП «Сохранение лесов» характеристики результата по «повышению скорости реагирования лесопожарных служб и, как следствие, снижению ущерба от лесных пожаров на 47 % (в 2021 году) и на 61 % (в 2024 году)», а также по мониторингу «проведения обучения и повышения квалификации работников, занятых в мероприятиях по охране лесов от пожаров», что свидетельствует о рисках невозможности оценки достижения указанных результатов.

При этом в региональных проектах ряда субъектов Российской Федерации запланированный в ФП «Сохранение лесов» процент снижения ущерба от лесных пожаров в результате повышения скорости реагирования лесопожарных служб не предусмотрен, например, в Забайкальском и Камчатском краях, Ленинградской области. Кроме того, отсутствует методика расчета результата по снижению ущерба от лесных пожаров (в связи с изложенным указанное снижение может рассчитываться в произвольном порядке: как сравнение ущерба в 2021 и 2024 годах по сравнению с предыдущим годом, или по сравнению с периодом до реализации федерального проекта, или по другой методике).

В РП «Сохранение лесов» проверенных субъектов Российской Федерации проведение обучения и повышение квалификации работников, занятых в мероприятиях по охране лесов от пожаров, не запланировано как результат, в отличие от федерального проекта. При этом, согласно информации сотрудников уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, например, в Забайкальском крае, Республике Саха (Якутия), Ленинградской области необходима организация повышения квалификации работников (водителей, пожарных), занятых в мероприятиях по охране лесов от пожаров, однако соответствующие средства на обучение не выделяются.

8.1.5. В регионах выявлены следующие нарушения и недостатки:

- нарушения сроков корректировки паспортов региональных проектов в соответствии с параметрами законов о региональных бюджетах при увеличении объемов средств на приобретение лесопожарной техники (оборудования)³⁰; недостатки в части формирования планов реализации региональных проектов³¹ и недостижение в установленные сроки в 2019–2020 годах контрольных точек РП «Сохранение лесов» (Республика Саха (Якутия));

30. В Республике Саха (Якутия) изменения утверждены на 35 дней позже срока, установленного пунктом 4.23 Положения об организации проектной деятельности в Республике Саха (Якутия), утвержденного Указом Главы Республики Саха (Якутия) от 16 сентября 2019 г. № 737.

31. В плане по РП «Сохранение лесов» в Республике Саха (Якутия) контрольной точкой по достижению результата по оснащению регионов лесопожарной техникой и оборудованием предусмотрено, что финансовое обеспечение реализации указанного результата осуществляется в форме субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания, а не в форме субсидии на иные цели.

- нарушения в части формирования и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, в том числе: несоответствие показателей региональных госпрограмм госпрограмме Российской Федерации, необходимость соответствия которых предусмотрена разделом 1 госпрограммы Российской Федерации (Республика Саха (Якутия), Ленинградская область), отсутствие в планах мероприятий региональных госпрограмм установленных контрольных событий по мероприятиям, предусматривающим приобретение лесопожарной техники и оборудования, нарушение сроков их утверждения³² (Республика Саха (Якутия));
- нарушение сроков перечисления целевой субсидии подведомственным учреждениям (Республика Саха (Якутия))³³;
- факты не включения в расчет субсидии на содержание имущества, переданного в оперативное управление государственным бюджетным и автономным учреждениям, расходов на страхование (Республика Саха (Якутия))³⁴;
- факты несоответствия обязательств арендаторов по договорам аренды лесного участка в области тушения лесных пожаров части 1 статьи 83 Лесного кодекса (Ленинградская область)³⁵;

-
32. В нарушение пунктов 20 и 50 Порядка разработки и реализации государственных программ Республики Саха (Якутия), предлагаемых к реализации с 2018 года, утвержденного Указом Главы Республики Саха (Якутия) от 14 августа 2017 г. № 2076, и подпункта «е» пункта 49 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Республики Саха (Якутия), предлагаемых к реализации с 2018 года, утвержденных приказом Министерства экономики Республики Саха (Якутия) от 21 августа 2017 г. №137-од.
33. Например, Министерством экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия) в нарушение абзаца 6 пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2019 году субсидия на оснащение учреждений лесопожарной техникой (оборудованием) в сумме 60,3 млн рублей перечислена ГАУ «Якутлесресурс» на 53 дня позже установленного соглашения о предоставлении указанной субсидии срока, в 2020 году – в сумме 80,0 млн рублей на 6 дней позже.
34. Министерством экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия) в 2019 и 2020 годах в нарушение пункта 27 Порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений Республики Саха (Якутия) и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 13 октября 2015 г. № 370, и пунктов 1.5.3 и 2.6.2 Порядка организации страхования государственного имущества Республики Саха (Якутия), утвержденного постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 30 октября 2008 г. № 454.
35. В договоре аренды лесного участка от 3 февраля 2010 г. № 5/3-2010-01 на заготовку древесины, заключенном комитетом по природным ресурсам Ленинградской области с ЗАО «ПЕТРОВЛЕС-ЛЮБАНЬ», на арендатора возложена обязанность тушить лесные пожары, возникшие по вине арендатора (подпункт «ж» пункта 18), что не соответствует части 1 статьи 83 Лесного кодекса, согласно которой полномочия в области тушения лесных пожаров относятся к переданным субъектам Российской Федерации полномочиям.

- закрепление за казенным учреждением одновременно полномочий по выполнению функций федерального государственного лесного надзора (лесной охране) и мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов приводит к высоким рискам ограничения конкуренции (Ленинградская область)³⁶.

Таким образом, анализ и оценка эффективности планирования и предоставления бюджетных средств на оснащение регионов лесопожарной техникой и оборудованием показали необоснованность расчетов объемов финансирования как за счет средств федерального бюджета, так и региональных бюджетов, недостатки нормативно-правового регулирования, планирования результатов, показателей федерального и регионального проекта «Сохранение лесов», отсутствие взаимосвязки значений показателей указанных проектов и госпрограмм Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с объемом финансового обеспечения на указанные цели, а также системного мониторинга реализации федерального и региональных проектов «Сохранение лесов».

8.2. Проверка законности и эффективности расходования средств на оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием и оценка результативности использования указанного имущества

8.2.1. Согласно представленным Рослесхозом данным, за счет средств федерального бюджета в 2019 году субъектами Российской Федерации закуплено 2 544 единицы техники и 9 219 единиц оборудования на сумму 6 233,5 млн рублей, или 98,5 % от плана³⁷; по состоянию на 1 октября 2020 года закуплено 1 129 единиц техники и 4 676 единиц оборудования на сумму 2 992,2 млн рублей, или 89 % от плана³⁸. За счет средств региональных бюджетов в 2019 году фактически закуплено 124 единицы техники и 558 единиц оборудования (при этом в 2019 году только 14 регионов из 81 выделили средства региональных бюджетов на закупку имущества в целях охраны лесов от пожаров) на сумму 309,5 млн рублей.

-
36. В нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, ЛОГКУ «Ленобллес» осуществляет функции надзорной деятельности и функции хозяйствующего субъекта.
37. До регионов на цели закупки лесопожарной техники (оборудования) в 2019 году доведено 6 329,5 млн рублей, остаток субвенций по 13 регионам на 14 лицевом счете по переданным полномочиям, открытому в органе Федерального казначейства, составил 96,0 млн рублей (данные формы 0503128-НП «Отчет о бюджетных обязательствах по национальным проектам», утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н) и использовался в 2020 году на те же цели. Наибольшие остатки образовались в Хабаровском крае – 69,2 млн рублей и Республике Хакасия – 11,1 млн рублей, в которых не исполнены условия контрактов на поставку техники до 31 декабря 2019 г., а также в Кировской области – 13,5 млн рублей, Ростовской области – 1,7 млн рублей, где не состоялась часть аукционов.
38. Сведения в разрезе субъектов Российской Федерации представлены в приложении № 6 к отчету.

8.2.2. Наличие приобретаемой в субъектах Российской Федерации лесопожарной техники (оборудования) отражается в планах тушения лесных пожаров (по лесничествам)³⁹ и разрабатываемых на их основе сводных планах тушения лесных пожаров⁴⁰ на землях лесного фонда (по региону). Цель составления данных планов – оптимизировать места размещения и привлечения лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, иных средств предупреждения и тушения лесных пожаров на территории региона, а также повысить эффективности привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований для тушения лесных пожаров.

Установлены недостатки правового регулирования в части Правил № 377 и Правил № 378, определяющих порядок разработки данных планов.

Правилами № 377 не определен порядок внесения изменений в планы тушения лесных пожаров, как это предусмотрено Правилами № 378 в отношении сводных планов тушения субъектов Российской Федерации. Указанное приводит к тому, что планы тушения лесных пожаров и в результате сводные планы тушения лесных пожаров субъектов Российской Федерации не корректируются, в результате чего на федеральном уровне в Межрегиональном плане маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования⁴¹, формируемом в целях обеспечения возможности принимать решения о маневрировании лесопожарных формирований, пожарной техники (оборудования) по результатам мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, отсутствует актуальная информация. При этом функции по координации всех сил и средств тушения лесных пожаров при тушении лесных пожаров возлагаются на Рослесхоз (пункт 3.1 Правил тушения лесных пожаров⁴²).

В то же время отдельные наименования техники, оборудования и средств для тушения лесных пожаров, указываемые в плане тушения и сводном плане тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации по формам, утвержденным постановлениями Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 377 и от 18 мая 2011 г. № 378, не соответствуют Нормативам обеспеченности № 1605-р, с учетом которых должны формироваться межрегиональные планы лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования. Например, формами плана тушения и сводного плана тушения лесных пожаров предусмотрены «трейлеры», которые не утверждены Нормативами обеспеченности № 1605-р. При этом Нормативами

-
39. В соответствии с Правилами разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 377 (далее – Правила № 377).
40. В соответствии с Правилами разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 378 (далее – Правила № 378).
41. Разрабатывается и утверждается в соответствии с частью 5 статьи 53.3 Лесного кодекса.
42. Утверждены приказом Минприроды России от 8 июля 2014 г. № 313 (далее – Правила тушения лесных пожаров).

обеспеченности № 1605-р предусмотрены комплекс навигационный для летчика-наблюдателя, прибор спутниковой навигации (навигатор), метеостанция с анемометром полевая (карманная), которые не отражены в утвержденных формах указанных планов. В субъектах Российской Федерации установлены нарушения пункта 2 Правил № 378 в части разработки сводного плана тушения лесных пожаров не на основании планов тушения в лесничествах (в Республике Саха (Якутия), Забайкальском крае), а также нарушение Рослесхозом пунктов 8 и 9 Правил № 378 в части ненаправления мотивированного отказа в согласовании проектов сводных планов тушения лесных пожаров на 2020 год Республики Саха (Якутия), Забайкальского края в связи с несоответствием сведений, указанных в данных проектах планов, сведениям, содержащимся в планах тушения лесных пожаров по количеству лесопожарной техники. Установлены факты формального включения в планы тушения лесных пожаров на территории Ленинградской области техники арендаторов, которую возможно привлекать для тушения лесных пожаров⁴³.

8.2.3. В ходе проверки закупочных процедур, исполнения контрактов (договоров) и использования приобретенного имущества Счетной палатой и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации установлены следующие нарушения и недостатки.

8.2.3.1. Установлены случаи нарушения предусмотренных Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ) сроков размещения в единой информационной системе информации о договорах поставки лесопожарной техники (оборудования), их исполнении (часть 2 статьи 4.1)⁴⁴, о внесении в них изменений (часть 5 статьи 4)⁴⁵.

8.2.3.2. Выявлены факты нарушения Федерального закона № 223-ФЗ, связанные с неразмещением или не размещением в срок в единой информационной системе

-
43. В карточке учета лесного пожара от 16 августа 2020 г. № 8 при возникновении лесного пожара на участке арендатора ООО «Святобор» на площади 0,7 га указано, что при тушении лесного пожара участвовали силы и средства лесничеств и пожарно-химических станций, при этом техника арендатора, на участке которого возник указанный пожар, не привлекалась. При этом сводным планом тушения лесных пожаров предусмотрено, что ООО «Святобор» имеет возможность привлекать на лесные пожары силы и технические средства (количество человек – 5 единиц, бульдозеры – 1 единица, плуги лесные – 1 единица, мотопомпа – 1 единица, бензопила – 2 единицы, трактор гусеничный – 1 единица, легковой автомобиль – 1 единица, пожарные емкости – 10 единиц, ранцевые огнетушители – 5 единиц, лопаты – 10 единиц, топоры-мотыги – 2 единицы).
44. ГАУ «Якутлесресурс» в 2019 году при закупке автотракторной техники, КГСАУ «Забайкаллесхоз» в 2019 году при закупке автомобилей Урал-4320, КГАУ «Охрана камчатских лесов» в 2020 году при закупке грузового автомобиля универсального пожарного модуля, резервуаров для воды; по результатам исполнения договора на поставку противопожарной установки высокого давления, универсального пожарного модуля.
45. КГСАУ «Забайкаллесхоз» при закупке в 2019 году автомобилей Урал-4320 и воздуходувок.

протоколов, составленных в ходе закупки (часть 12 статьи 4)⁴⁶, отсутствием в составленных в ходе осуществления конкурентной закупки протоколах информации о результатах оценки поданной заявки (пункт 4 части 13 статьи 3.2)⁴⁷, непродлением срока подачи заявок на участие в закупках при внесении изменений в аукционную документацию и извещение (часть 11 статьи 4)⁴⁸.

8.2.3.3. Выявлено нарушение статьи 83 Лесного кодекса, пункта 3 Правил расходования субвенций, а также пункта 48.2.4.1 Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуры и принципах назначения⁴⁹ при закупке Министерством экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия) научно-исследовательских работ по разработке научно-обоснованных предложений по распределению сил и средств лесопожарных формирований по уровням лесопожарной охраны для контроля пожарной обстановки на землях лесного фонда на труднодоступных и удаленных территориях Республики Саха (Якутия)⁵⁰.

8.2.3.4. Отдельными учреждениями регионов приобретенная лесопожарная техника не используется или используется в текущей деятельности, не связанной с охраной лесов от пожаров (ГБУ «Якутская база авиационной охраны лесов», КГУ «Читинская база авиационной охраны лесов», КГСАУ «Забайкаллесхоз», ЛОГКУ «Управление лесами Ленинградской области», КГАУ «Хабаровское лесное хозяйство, КГСАУ «Хабаровское специализированное лесное хозяйство» и лесничества), а также предоставляется сторонним организациям (КГСАУ «Забайкаллесхоз»).

-
46. КГАУ «Охрана камчатских лесов» при закупке в 2020 году зажигательных аппаратов, универсального пожарного модуля, квадрокоптера.
47. КГАУ «Охрана камчатских лесов» при закупке в 2019 году автобуса повышенной проходимости, мотовездехода.
48. КГАУ «Охрана камчатских лесов» при закупке в 2019 году тракторов, в 2020 году – водосливных устройств, противопожарной установки высокого давления, универсального пожарного модуля, грузового бортового автомобиля.
49. Утвержден приказом Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н.
50. Приняты обязательства по расходам на указанную работу за счет субвенции на осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений, а также по виду расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг». В соответствии с пунктом 6 статьи 83 Лесного кодекса средства на осуществление переданных в соответствии с частью 1 указанной статьи полномочий не могут быть использованы на другие цели. Пунктом 48.2.4.1 Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуры и принципах назначения предусмотрено, что расходы на НИОКР отражаются по виду расходов 241 «Научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы».

8.2.3.5. В Республике Саха (Якутия) не обеспечено страхование лесопожарной техники⁵¹, а также отражение ее в реестре государственного имущества⁵².

8.2.3.6. Установлены случаи несвоевременной регистрации приобретенных транспортных средств⁵³ в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» (Ленинградская область).

8.2.4. Проведена оценка эффективности использования средств, направленных в рамках ФП «Сохранение лесов» на оснащение регионов лесопожарной техникой и оборудованием⁵⁴. Результаты комплексной оценки по критериям, определенным в программе контрольного мероприятия, свидетельствуют о том, что расходование субвенций на указанные цели в проверенных регионах осуществлялось в 2019–2020 годах с недостаточной степенью эффективности, однако указанному способствовал ряд факторов.

8.2.4.1. Использование субвенций в 2019 году в рамках федерального проекта в Камчатском и Хабаровском краях не соответствует критерию «Объем финансового обеспечения на закупку техники и оборудования в целях охраны лесов от пожаров освоен субъектами Российской Федерации в полном объеме с учетом запланированных показателей», в Республике Саха (Якутия), Ленинградской области и Забайкальском крае – соответствует (фактическое расходование средств осуществлено в соответствии с планом). Объем финансового обеспечения из федерального бюджета в 2019 году не освоен в Хабаровском крае на 44,1%, или 69,2 млн рублей, в учреждениях Камчатского края – на 6,1%, или 3 млн рублей. Причиной неосвоения средств федерального бюджета в полном объеме в 2019 году

-
51. В соответствии с распоряжением Министерства имущественных и земельных отношений Республики Саха (Якутия) от 13 мая 2020 г. № Р-733 за ГБУ «Авиалесоохрана» закреплено 9 единиц лесопожарной техники балансовой стоимостью 24,6 млн рублей и предусмотрена необходимость учреждению обеспечить страхование передаваемых объектов. Вместе с тем договоры добровольного страхования автотранспортных средств ГБУ «Авиалесоохрана» не заключались.
52. В нарушение пункта 15 Положения об учете государственного имущества Республики Саха (Якутия), утвержденного постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 января 2008 г. № 14, необходимые сведения о приобретенной в 2019–2020 годах лесопожарной технике, закрепленной на праве оперативного управления за ГАУ «Якутлесресурс», и технике, переданной в ГБУ «Авиалесоохрана» в 2020 году, не предоставлены в Министерство имущественных и земельных отношений Республики Саха (Якутия) и не внесены в реестр государственного имущества Республики Саха (Якутия).
53. Например, приобретенный 12 декабря 2019 г. ЛОГКУ «Управление лесами Ленинградской области» полуприцеп-тяжеловоз HARTUNG 942000 зарегистрирован в ГИБДД только 27 августа 2020 г. (более 8 месяцев с даты поставки).
54. Подробная информация представлена в приложении № 7 к отчету.

по указанным регионам является нарушение сроков по исполнению договорных обязательств со стороны поставщиков на поставку лесопожарной техники.

В целом по Российской Федерации объем субвенций на закупку основных средств в целях охраны лесов от пожаров не освоен в 2019 году в объеме 96,0 млн рублей, или 1,5 %, по состоянию на 1 октября 2020 года расходы составили 2 992,2 млн рублей, или 89 % от плана.

8.2.4.2. Деятельность органов государственной власти Забайкальского края и Ленинградской области в области лесных отношений и подведомственных им учреждений, связанная с использованием субвенций, не соответствует критерию «Закупленные лесопожарная техника и оборудование включены в планы и сводный план тушения лесных пожаров и используются», по Камчатскому, Хабаровскому краям и Республике Саха (Якутия) – соответствует. Так, часть приобретенной в Забайкальском крае и Ленинградской области лесопожарной техники не использовалась. Вместе с тем в ходе проверки установлено, что изменения, связанные с приобретением лесопожарной техники (оборудования), в соответствующем году в планы тушения лесных пожаров на территории лесничеств и сводные планы тушения лесных пожаров на территории субъектов Российской Федерации не вносились (Республика Саха (Якутия), Забайкальский, Камчатский, Хабаровский края и Ленинградская область).

8.2.4.3. Результаты использования приобретенной лесопожарной техники (оборудования) в Республике Саха (Якутия), Забайкальском и Камчатском краях не соответствуют критерию «Увеличение количества (доли) ликвидированных пожаров в первые сутки по итогам 9 месяцев 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года»⁵⁵, так как положительная динамика по оперативности тушения лесных пожаров в первые сутки за 9 месяцев 2020 года по сравнению с 2019 годом в указанных регионах отсутствует (произошло сокращение доли ликвидированных пожаров в первые сутки на 29,5 процентного пункта (далее – п. п.), 11,7 и 57,1 п. п. соответственно), в Хабаровском крае – соответствует (доля оперативно ликвидированных пожаров выросла на 19,2 п. п.), в Ленинградской области доля не изменилась и составила 100 п. п.

На уровне Российской Федерации доля ликвидированных лесных пожаров в зоне применения закупленной лесопожарной техники (оборудования) в первые сутки за 9 месяцев 2020 года снизилась по сравнению с аналогичным периодом 2019 года на 3,7 п. п.

55. В зоне наземного обнаружения, а также авиационного обнаружения с применением наземных сил и средств тушения лесных пожаров.

8.2.4.4. Результаты использования приобретенной лесопожарной техники (оборудования) в Республике Саха (Якутия), Забайкальском и Камчатском краях не соответствуют критерию «Сокращение количества (доли) крупных лесных пожаров по итогам 9 месяцев 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года»⁵⁵, поскольку доля крупных лесных пожаров в данных регионах в общем количестве возникших пожаров, по которым осуществлялись мероприятия по тушению, увеличилась за 9 месяцев 2020 года по сравнению с 2019 годом на 3,1, 11 и 28,6 п. п. соответственно, в Хабаровском крае – соответствует (доля крупных лесных пожаров сократилась на 20,3 п. п.), в Ленинградской области крупные лесные пожары в 2019–2020 годах отсутствовали.

В целом по стране доля крупных лесных пожаров в зоне применения закупленной лесопожарной техники (оборудования) за 9 месяцев 2020 года увеличилась по сравнению с аналогичным периодом 2019 года на 1,1 п. п.

8.2.4.5. Результаты использования приобретенной лесопожарной техники (оборудования) в Республике Саха (Якутия), Ленинградской области, Забайкальском и Камчатском краях не соответствуют критерию «Сокращение площади, пройденной лесными пожарами, по итогам 9 месяцев 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года»⁵⁵, так как площадь лесных пожаров в зоне наземного обнаружения, а также авиационного обнаружения с применением наземных сил и средств тушения за 9 месяцев 2020 года увеличилась по сравнению с 2019 годом на 2,1 тыс. га, 0,02 тыс. га, 58,2 тыс. га, 0,2 тыс. га соответственно, в Хабаровском крае – соответствует (указанная площадь сократилась на 0,8 тыс. га).

На уровне Российской Федерации площадь лесных пожаров, на которой применяется приобретаемая лесопожарная техника (оборудование), за 9 месяцев 2020 года составила 388,6 тыс. га, что меньше на 144,1 тыс. га, или на 27%, аналогичного периода 2019 года (532,7 тыс. га).

8.2.4.6. На результативность использования лесопожарной техники (оборудования) влияют погодно-климатические условия. По данным Росгидромета⁵⁶, на территории Российской Федерации продолжается потепление, темпы которого намного превышают глобальное среднее. С 1936 года 2019 год для страны стал четвертым среди самых теплых – наблюдались климатические аномалии, на значительной ее части сохраняется тенденция уменьшения продолжительности залегания снежного покрова в связи с ростом весенних и осенних температур, увеличением мощности сезонно-талого слоя вечной мерзлоты.

56. Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации в 2019 году, являющийся официальным изданием Росгидромета.

В условиях, которые создаются изменением климата, в регионах, особенно Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, отмечается значительное количество дней с высокой степенью пожарной опасности (4 класс пожарной опасности классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды (4 КПО) и чрезвычайной степенью пожарной опасности (5 КПО). По данным ФБУ «Авиалесоохрана», за 9 месяцев 2020 года количество дней с 4 и 5 КПО по Республике Саха (Якутия) составило 231 день, что больше на 97 дней по сравнению с 2019 годом (134 дня), по Забайкальскому краю – 155 дней, то есть на уровне 2019 года (162 дня), по Камчатскому краю – 119 дней, то есть на уровне 2019 года (111 дней), по Хабаровскому краю – 126 дней, что меньше на 31 день по сравнению с 2019 годом (157 дней), по Ленинградской области – 14 дней, что меньше на 61 день по сравнению с 2019 годом (75 дней).

8.2.4.7. Результаты проверки и проведенного опроса Счетной палаты (приложение № 4 к отчету) свидетельствуют о том, что проблемными вопросами использования приобретаемого в рамках ФП «Сохранение лесов» движимого имущества являются кадровое обеспечение, отсутствие соответствующих условий для хранения лесопожарной техники и оборудования, а также средств на осуществление технического осмотра, страхования, капитального ремонта техники, используемой в целях охраны лесов от пожаров. В 35 субъектах Российской Федерации отмечается нехватка водителей, трактористов, механиков для использования имеющейся и вновь приобретенной лесопожарной техники, по 23 регионам отсутствуют условия для безопасного хранения приобретенного имущества. Правилами расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений⁵⁷, соответствующие расходы не предусмотрены.

8.2.4.8. Анализ длительности процесса предоставления средств федерального бюджета в регионах, закупочных процедур, а также регистрации приобретенного движимого имущества показал, что существует большой временной лаг от момента оформления соглашений на предоставление средств до возможности использовать приобретенную технику, в результате ее полноценное использование начинается в году, следующем за годом приобретения. Так, результаты проверки в Республике Саха (Якутия) показали, что с момента утверждения плана-графика закупок на 2019 год (январь 2019 года) до заключения контракта проходит около 4 месяцев, а от момента заключения соглашения на предоставление субсидии на иные цели до постановки техники на государственный учет – более 6 месяцев. Длительность закупочных

57. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 837 (далее – Правила расходования субвенций).

процедур в ответах на проведенный опрос Счетной палаты также обозначалась как фактор, обуславливающий начало процедуры закупок лесопожарной техники и оборудования после начала пожароопасного сезона (в 29 субъектах Российской Федерации). Также отмечается ежегодное увеличение стоимости специализированной лесопожарной техники заводами-изготовителями, участие в аукционах недобросовестных поставщиков (два субъекта Российской Федерации).

8.2.4.9. На результативность охраны лесов от пожаров влияет качество выполнения переданных полномочий в части охраны лесов от пожаров, например, по мониторингу пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, противопожарному обустройству лесов и др.

Установлены нарушения части 2 статьи 53 Лесного кодекса, предусматривающей, что меры пожарной безопасности в лесах осуществляются в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации. Так, в 2019 году Министерством экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия) не выполнено в полной мере проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов⁵⁸.

Анализ факторов, влияющих на результаты охраны лесов от пожаров, показал также, что на площади пожаров в регионах влияют зоны контроля, на которых разрешено не тушить лесные пожары. Правилами тушения лесных пожаров не предусмотрены четкие критерии, по которым определяются зоны контроля лесных пожаров, а также порядок принятия решений о прекращении, приостановке работ по тушению лесных пожаров на них. При этом площадь лесных пожаров, возникших в зоне контроля, работы по тушению которых прекращены, приостановлены решением комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по итогам 2019 года составляет 77,9 %, 2018 года – 61,2 %, 2017 года – 70 %.

Зоны контроля устанавливаются органами исполнительной власти в пределах полномочий по организации работ по тушению лесных пожаров⁵⁹ в зоне осуществления лесоавиационных работ в лесах, расположенных на труднодоступных и удаленных территориях⁶⁰. Основанием прекращения, приостановки работ по тушению лесного пожара в зоне контроля является отсутствие угрозы населенным пунктам или объектам экономики в случаях, когда прогнозируемые затраты

58. В соответствии с Лесным планом Республики Саха (Якутия), утвержденным распоряжением Главы Республики Саха (Якутия) от 4 декабря 2019 г. № 700-рг, предусмотрено проведение мероприятия на площади 150 000 га, фактически проведено на площади 20 000 га.

59. Установлены статьями 81–84 Лесного кодекса.

60. Пункт 5.1 Правил тушения лесных пожаров.

на тушение лесного пожара превышают прогнозируемый вред, который может быть им причинен⁶¹. При этом не определены критерии, по которым можно определить труднодоступность и удаленность территорий, для установления зон контроля лесных пожаров, а также методики определения прогнозируемых затрат на тушение лесного пожара и прогнозируемого вреда, который может быть причинен лесными пожарами в зоне контроля лесных пожаров⁶².

Таким образом, проверка законности расходования средств на оснащение регионов лесопожарной техникой (оборудованием) показала наличие в субъектах Российской Федерации нарушений при проведении закупочных процедур. Также выявлены факты расходования регионами средств с недостаточной степенью эффективности (на основании критериев эффективности); недостатки при использовании регионами приобретенного имущества, факторы и проблемы, влияющие на результативность использования лесопожарной техники (оборудования); нарушения при составлении сводных планов тушения лесных пожаров. Установлено несовершенство нормативных правовых актов в части включения сведений о приобретенных основных средствах в планы тушения, сводные планы тушения, а также определения зон контроля лесных пожаров.

9. Выводы

9.1. Из федерального бюджета на приобретение лесопожарной техники (оборудования) выделено в 2019 году 6 329,5 млн рублей и в 2020 году – 3 265,3 млн рублей, что является важным шагом на пути повышения качества исполнения регионами переданных Российской Федерацией полномочий.

Однако выделение средств на закупку приобретаемого в рамках ФП «Сохранение лесов» имущества не гарантирует полного решения проблемы лесных пожаров. Указанная техника (оборудование) подлежит применению всего на 16,6 % площади лесного фонда – в зоне наземного и авиационного обнаружения с применением наземных сил и средств тушения. Вместе с тем на сокращение количества и площади лесных пожаров влияет не только техническая составляющая регионов, но и ряд других фактов, в том числе уровень организации охраны лесов от пожаров, который зависит от наличия необходимых сил для осуществления предупредительных мероприятий, тушения лесных пожаров, финансового обеспечения и качества

61. Пункт 8.1 Правил тушения лесных пожаров.

62. Так, Правилами тушения лесных пожаров не определено, что относится к труднодоступным и удаленным территориям. Также отсутствует методика определения прогнозируемых затрат на тушение лесного пожара и методика определения прогнозируемого вреда, который может быть причинен лесными пожарами в зоне контроля лесных пожаров.

исполнения полномочий. При этом распространение пожаров обусловлено комплексом факторов: степенью природной пожарной опасности лесных площадей, погодными условиями, рельефом местности, отдаленностью территорий, источниками огня (деятельность человека, грозы и др.).

Отсутствие необходимых кадров для использования и обслуживания приобретаемого имущества, отсутствие соответствующих условий для его хранения и средств на содержание являются проблемными вопросами использования приобретаемых в рамках ФП «Сохранение лесов» основных средств.

9.2. Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют, что отсутствует системный подход к формированию ФП «Сохранение лесов» в разрезе регионов, проектная деятельность в части планирования результата по оснащению региональных учреждений лесопожарной техникой (оборудованием), показателя ущерба от лесных пожаров организована ненадлежащим образом, что влечет проблемы оценки эффекта от использования предоставленных средств.

9.3. Выявлены факты, свидетельствующие о необоснованности предусмотренных ФП «Сохранение лесов» объемов финансирования оснащения региональных учреждений лесопожарной техникой (оборудованием) за счет средств федерального и региональных бюджетов.

9.4. Не позволяет обеспечить государство и общество достоверной информацией о достижении запланированных результатов по оснащению регионов техникой (оборудованием) в целях охраны лесов от пожаров действующая в настоящее время система организации проектной деятельности. Не ведется отчетность, отражающая достоверные сведения о количестве и наименованиях закупаемой техники (оборудования) и объемах расходов на указанные цели в разрезе источников в 2019 году и истекшем периоде 2020 года, что свидетельствует об отсутствии системного мониторинга реализации ФП «Сохранение лесов» и актуальных данных на федеральном уровне по обеспеченности регионов необходимым имуществом.

9.5. Анализ нормативных правовых актов, разработанных в области планирования и расходования бюджетных средств на техническое оснащение регионов лесопожарной техникой (оборудованием), свидетельствует о наличии проблем, требующих нормативного правового урегулирования:

- приобретение лесопожарной техники (оборудования) не предусмотрено статьей 53.1 Лесного кодекса как мероприятие, входящее в состав обеспечения средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, что свидетельствует об отсутствии правовой основы для реализации ФП «Сохранение лесов» в части обеспечения регионов лесопожарной техникой (оборудованием);

- действующие порядки определения и распределения между регионами субвенций на закупку ими лесопожарной техники (оборудования) не позволяют расчетно определить объемы средств на указанные цели, отсутствует порядок предоставления субвенции на оснащение специализированных учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой (оборудованием) для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров, что свидетельствует о наличии рисков необоснованности расчета и предоставления субвенций в разрезе субъектов Российской Федерации;
- оснащение регионов лесопожарной техникой (оборудованием) не позволит минимизировать проблемы с лесными пожарами на территории Российской Федерации без разработки и внедрения механизма, включающего обеспечение соответствующих условий для хранения приобретаемой техники (оборудования), а также финансирование технического осмотра, страхования, капитального ремонта имущества, используемого в целях охраны лесов от пожаров;
- по определенным позициям Нормативы обеспеченности № 1605-р являются недостаточными, а по другим – избыточными, не учтены потребности субъектов Российской Федерации в лесопожарной технике, оборудовании, снаряжении, инвентаре с учетом особенностей регионов, что может привести как к ухудшению ситуации с лесными пожарами, так и неэффективному использованию имущества, закупленному при отсутствии необходимости в целях охраны лесов от пожаров;
- не определен порядок внесения изменений в планы тушения лесных пожаров в лесничествах, что предусмотрено в отношении сводных планов тушения лесных пожаров по регионам, в связи с чем существует проблема актуализации планов тушения и соответственно сводных планов тушения в части состава сил и закупаемых средств пожаротушения, в результате чего на федеральном уровне отсутствует актуальная информация в Межрегиональном плане маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования для принятия решений о переброске при необходимости лесопожарной техники (оборудования);
- в Правилах тушения лесных пожаров отсутствуют четкие критерии, по которым определяются зоны контроля лесных пожаров, а также порядок принятия решений о прекращении, приостановке работ по тушению лесных пожаров, в связи с чем в регионах возможны факты необоснованного прекращения и приостановки тушения пожаров в лесах и увеличение ущерба на лесных участках, являющихся в соответствии со статьей 8 Лесного кодекса федеральной собственностью;
- отсутствует прозрачная методика расчета ущерба, причиненного лесными пожарами, и, как следствие, единообразие определения фактических значений показателей федерального и региональных проектов, что может привести к произвольному предоставлению регионами ежегодных отчетных данных по итогам реализации федерального проекта в части указанного показателя, неотражающих фактический эффект от оснащения специализированных учреждений субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой (оборудованием) и др.

9.6. Установлены нарушения и недостатки в части формирования, корректировки РП «Сохранение лесов», региональных госпрограмм, сроков перечисления средств на закупку основных средств в целях охраны лесов от пожаров, расчета объема субсидии региональным учреждениям на содержание имущества, проведения закупочных процедур лесопожарной техники (оборудования), Правил расходования субвенций.

9.7. Выявлены факты использования приобретенной в рамках ФП «Сохранение лесов» лесопожарной техники в деятельности, не связанной с охраной лесов от пожаров (Забайкальский и Хабаровский края), нарушения правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров (в Республике Саха (Якутия) и Забайкальском крае), правил государственной регистрации автотранспортных средств (Ленинградская область).

9.8. Оценка эффективности расходования проверенными регионами средств на приобретение лесопожарной техники и оборудования с точки зрения использования средств и указанного имущества, количества крупных лесных пожаров, оперативности тушения и площади, пройденной огнем, показала, что расходование субвенций на указанные цели осуществлялось с недостаточной степенью эффективности.

Вместе с тем между предоставлением бюджетных средств регионам до непосредственно возможности использовать приобретенную технику (оборудование) проходит большой временной лаг, при этом в разрезе регионов условия ее эксплуатации отличаются и меняются из года в год. В связи с изложенным результативность ее использования целесообразно оценивать после нескольких лет эксплуатации посредством анализа накопленного эффекта.

10. Предложения (рекомендации)

10.1. Направить информационное письмо Счетной палаты в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проработать вопросы:

- о включении в перечень мероприятий, входящих в состав обеспечения средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, предусмотренный статьей 531 Лесного кодекса, приобретения лесопожарной техники и оборудования;
- об определении порядка расчета, распределения и предоставления субвенций на техническое обеспечение оснащения субъектов Российской Федерации в целях охраны лесов от пожаров;

- о дополнении Правил расходования субвенций такими направлениями расходов, как проведение капитального ремонта, технического осмотра, страхование и обеспечение хранения лесопожарной техники и оборудования;
- о пересмотре Нормативов обеспеченности № 1605-р с учетом особенностей природно-климатических и ландшафтных условий регионов и др., а также об утверждении соответствующих методических указаний по организации лесопожарных формирований с учетом лесопожарного зонирования лесов;
- о внесении изменений в Правила № 377 в части установления порядка внесения изменений в планы тушения лесных пожаров, а также приведения форм плана тушения и сводного плана тушения в соответствии с Нормативами обеспеченности № 1605-р;
- о разработке критериев, определяющих труднодоступность и удаленность территорий, для установления зон контроля лесных пожаров, а также методики определения прогнозируемых затрат на тушение лесного пожара и методики определения прогнозируемого вреда, который может быть причинен лесными пожарами в зоне контроля лесных пожаров.

10.2. Направить информационное письмо Счетной палаты в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации с предложением рассмотреть вопросы:

- о разработке методики расчета ущерба, нанесенного лесными пожарами;
- об установлении возможности использовать закупаемые в целях осуществления охраны лесов от пожаров основные средства также для осуществления иных лесохозяйственных мероприятий;
- о корректировке показателей госпрограммы Российской Федерации и приложения № 13 к ней в части отражения объемов ресурсного обеспечения за счет средств федерального бюджета в целях оснащения специализированных учреждений субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой (оборудованием);
- об утверждении нормативного правового акта Минприроды России, устанавливающего содержание и формы отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция.

10.3. Направить информационные письма в правительство Ленинградской области, Правительство Республики Саха (Якутия), Федеральную антимонопольную службу.

10.4. Направить представления руководителю Федерального агентства лесного хозяйства, министру экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия), министру природных ресурсов Забайкальского края, председателю Комитета по природным ресурсам Ленинградской области.

10.5. Направить отчет о результатах совместного контрольного мероприятия в Счетную палату Республики Саха (Якутия), контрольно-счетные палаты Хабаровского края, Камчатского края, Забайкальского края.

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



Официальная ПОЗИЦИЯ



Сергей Аноприенко

заместитель министра природных ресурсов
и экологии Российской Федерации –
руководитель Федерального агентства
лесного хозяйства

Прежде всего я хотел бы поблагодарить Счетную палату Российской Федерации за совместное конструктивное взаимодействие в ходе проверки. В отношении озвученных федеральными аудиторами замечаний Минприроды России и Рослесхоз сейчас проводят активную работу.

Напомню, что главная задача, которая стоит перед лесным хозяйством, – сохранить наш лес, сделать так, чтобы его росло не меньше, чем сгорает, вырубается и гибнет от насекомых-вредителей. Эта задача и стала целью федерального проекта «Сохранение лесов» национального проекта «Экология». К 2024 году мы должны выстроить такую систему лесопользования, чтобы каждый гектар, на котором не стало леса, компенсировался новыми лесными насаждениями. Соответственно, проект имеет ежегодные показатели, среди которых и площадь лесовосстановления, и обновление парков лесопожарной, лесохозяйственной техники, и другие.

В 2021 году на закупку лесопожарной техники и оборудования предусмотрено 4,7 млрд рублей. Уже сейчас модернизация спецтехники позволила улучшить ситуацию с оперативностью тушения лесных пожаров в целом по стране. Всего в рамках проекта на обновление лесопожарной техники с 2019 года в федеральном бюджете заложено более 21 млрд рублей.

Когда три года назад формировался паспорт федерального проекта, действовали нормативы, разработанные еще в 1997 году. В новом документе, принятом Правительством РФ летом 2019 года, предусмотрено в том числе использование современных технических средств: беспилотников, квадроциклов, систем спутниковой навигации и так далее. Благодаря этому документу нормы оснащения лесопожарных формирований снаряжением стали более гибкими, регионы могут выбирать, какое оснащение им лучше подойдет с учетом местных реалий. Сейчас Рослесхоз на основе этих нормативов разработал соответствующую методику, которая позволит, при планировании финансирования последующих этапов федерального проекта, ежегодно учитывать потребности и списание лесопожарной техники и оборудования в субъектах. Применяться она начнет в следующем году.


Вопрос оптимизации «зон контроля» мы решаем совместно с регионами. В 2020 году такие зоны были сокращены на 92 млн га. Полностью отказались от них в Свердловской, Тюменской и Новосибирской областях. Сейчас существует два критерия выделения зон контроля: во-первых, территория должна находиться в зоне лесонасаждения работ, во-вторых – быть крайне отдаленной и труднодоступной. А в ноябре прошлого года мы закончили разработку научно обоснованной методики

выделения зон контроля лесных пожаров, которая ужесточает требования к их установлению и, соответственно, к сокращению площади. До 1 июня 2021 года методика будет апробирована в 10 регионах страны.

Что касается методики оценки ущерба от лесных пожаров, 29 декабря 2020 года вице-премьер Виктория Абрамченко утвердила План мероприятий по совершенствованию системы охраны лесов от пожаров. Документ включает в себя меры по профилактике и тушению лесных пожаров, в том числе поставлена задача утвердить новую методику. Минприроды России уже ведет работу в этом направлении. В настоящее время подведомственный Рослесхозу Центр лесной пирологии ВНИИЛМ подготовил методику экспресс-оценки вреда, причиненного лесными пожарами. Оценка будет проводиться на основе данных дистанционного мониторинга.

Для решения вопроса финансирования модернизации инфраструктуры для новой техники сейчас Рослесхоз готовит изменения в Правила расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета регионам. Предполагаем дополнительно включить в эти правила выделение средств на проведение капитального ремонта, технического осмотра, обеспечение страхования и хранения лесопожарной техники.

Цель у нас одна – сохранять и приумножать лесное богатство России. Наступивший год будет насыщен событиями: уже сейчас регионы готовятся к лесовосстановительному и пожароопасному сезону. И, конечно, задача № 1 – реализация поручений руководства страны по повышению эффективности лесного комплекса. Минприроды России и Рослесхоз продолжают активную работу в этом направлении.



Экспертное мнение



Владимир Бурматов

председатель Комитета Государственной Думы РФ
по экологии и охране окружающей среды

После масштабных лесных пожаров 2019 года были сокращены площади так называемых «зон контроля», в пределах которых региональным властям разрешается не тушить лесные пожары, если траты на борьбу с огнем превышают прогнозируемый ущерб, а пламя не угрожает населенным пунктам и объектам экономики.

В 2019 году именно с этих зон пожар стремительно перекинулся на территории, близкие к населенным пунктам, где огонь уже было сложно остановить.

Поэтому мы предложили сократить такие зоны, чтобы органы, ответственные за тушение лесного пожара, обязаны были проводить там соответствующие мероприятия по локализации и тушению пожаров до того, как огонь перекинется на населенные пункты и объекты экономики. Наши предложения были услышаны.

Однако в результате сокращения зон контроля были увеличены и площади территорий, на которых необходимо проводить противопожарные мероприятия и тушение пожаров. Следовательно, затраты на эти мероприятия увеличиваются.

В регионах столкнулись с такой финансовой проблемой, как не вполне обоснованное распределение субвенций из федерального бюджета на переданные полномочия в области лесных отношений. Значительная часть этих средств идет на подготовку к противопожарному сезону и тушению лесных пожаров. Но мы наблюдали ситуацию, когда расчеты, проводимые ранее в Минприроды и Рослесхозе согласно Правилам распределения субвенции по предложениям самих регионов, не отвечали реалиям ситуации. Рослесхоз ежегодно распределял субвенции в соответствии с нормативами субъектов Российской Федерации. Разность подходов при формировании этих потребностей приводила к серьезной разнице в стоимости одной и той же работы, к примеру, в соседних регионах. Такой подход не позволял справедливо и объективно распределять финансовые средства.

Таким образом, в соответствии с этими методиками самые «горимые» и лесистые регионы зачастую получали недостаточно средств по сравнению с другими регионами. Поэтому у нашего комитета были вопросы к методике расчета субвенций.

Рослесхозом был подготовлен проект Федерального закона, предусматривающий внесение изменений в статью 83 Лесного кодекса. Эта статья регулирует, в частности, установление критериев, на основании которых в дальнейшем будет определена методика распределения субвенций регионам.

Также отмечу, что в большинстве субъектов России состояние сил и средств тушения пожаров в лесах остается не соответствующим нормативным требованиям, многие

средства пожаротушения попросту устарели и выработали свой ресурс. И регионы не всегда своевременно принимают меры по закупке необходимого оборудования и выделению дополнительного финансирования.

В 2019 и 2020 годах были выделены средства из федерального бюджета регионам на покупку лесопожарной техники и оборудования для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров.

При этом регионы не очень активно осуществляли закупку техники. Мы привлекли к анализу ситуации Счетную палату и выяснили, что хуже всего лесопожарную технику закупают те регионы, где леса горят интенсивнее.

Кроме того, сегодня остается актуальной проблема неконтролируемого выжигания сухой травянистой растительности на землях сельхозназначения и землях иных категорий. Это большая проблема для лесников, когда пожар зарождается на открытой местности, разгоняется при сильной ветровой нагрузке и приходит к лесникам фронтом уже с огромной скоростью.

Понятно, что тактика и техника тушения, да и затраты на тушение таких лесных пожаров принципиально другие.

Мы предлагаем на законодательном уровне дать право руководителю тушения лесного пожара принимать решение и при необходимости выходить с мерами по тушению лесного пожара в километровую зону на сопредельных территориях. Кроме того, следует урегулировать вопрос о тушении лесов, которые расположены на землях сельхозназначения, наделив при этом собственников сопредельных территорий дополнительными обязанностями и полномочиями по обеспечению противопожарной безопасности, а лесных инспекторов – полномочиями по принятию мер административного воздействия к собственникам сопредельных земель за неисполнение правил пожарной безопасности в лесах.

В ряде наиболее «горимых» регионов работа по мониторингу пожарной опасности в лесах осуществляется субъектами при низкой укомплектованности штатов подразделений наземной и авиационной охраны лесов. Нехватка кадров в лесном хозяйстве провоцирует серьезные негативные последствия.

Безусловно, не увеличив штат лесной охраны, мы не решим проблему с пожарами. Эта проблема актуальна для всех направлений, в том числе для борьбы с «черными лесорубами» и защиты леса, – везде требуются высококвалифицированные кадры.

Имеется примерный расчет Минприроды, согласно которому для более эффективной работы в лесном хозяйстве необходимо увеличение штатной численности как минимум на 18 тыс. человек, на что потребуется 9,6 млрд рублей из федерального бюджета.

Хотелось бы затронуть также тему единой системы мониторинга лесов. Сегодня на территории Российской Федерации действуют сразу несколько разрозненных систем мониторинга, доступ к которым затруднен и эффективно пользоваться

которыми невозможно. Мы предлагаем объединить их в единую систему, доступную как лесникам, так и гражданам. Кроме того, такая система должна быть оперативно доступна силам наземного и авиационного патрулирования, в том числе правоохранительным органам, а также должностным лицам региона для оперативного принятия решения о тушении пожаров.

Возможно даже объединение на этой платформе сведений о лесохозяйственных мероприятиях, лесозаготовках, экспорте, лесовосстановлении, данных об арендуемых площадях и т. д.

На сегодняшний день осуществляется подготовка проекта федерального закона о создании Единой системы мониторинга, а также об участии арендаторов в тушении пожаров на арендованных лесных участках, что позволит уменьшить скорость распространения и площадь лесных пожаров.



Алексей Майоров

председатель Комитета Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике
и природопользованию

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию поддерживает выводы Счетной палаты.

В постановлении от 03.11.2020 № 475-СФ «О мерах по совершенствованию государственной политики в сфере лесного хозяйства» Совет Федерации отмечает, что выявленные в лесной отрасли проблемы свидетельствуют о необходимости реформирования системы управления лесным хозяйством. Лесной отрасли нужны новые ориентиры, требуется комплексный подход к решению всех вопросов – от лесоустройства до производства продукции глубокой переработки древесины и ее дальнейшей реализации, развития смежных отраслей, в том числе биоэнергетики и деревянного домостроения.

Мы убеждены, что совершенствование лесного и смежного законодательства позволит смягчить негативную ситуацию в отрасли, возникшую в связи с хроническим недофинансированием, стремительным сокращением численности лесных инспекторов, изношенностью машин и оборудования.

Стратегические пути развития отрасли, начиная с лесного законодательства, определены Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в перечне поручений по итогам состоявшегося 29 сентября 2020 года совещания по вопросам развития и декриминализации лесного комплекса. В соответствии с данным поручением 20 января 2021 года Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений» (проект № 1054506-7), внесенный сенаторами Российской Федерации и депутатами Государственной Думы, доработанный с учетом поправок Правительства Российской Федерации.

Федеральный закон направлен на цифровизацию лесного комплекса и предусматривает создание единой федеральной государственной информационной системы лесного комплекса с обеспечением прослеживаемости древесины от ее заготовки до производства продукции ее переработки, в том числе в случае вывоза продукции из Российской Федерации. По оценке заместителя Председателя Правительства В.В. Абрамченко, закон о цифровизации лесного комплекса обелит отрасль. «На практике Рослесхоз и «Рослесинфорг» уже приступили к реализации данной задачи: с 1 января 2021 года стартовал эксперимент по прослеживаемости древесины в пилотном режиме совместно с крупнейшими участниками рынка.

На втором этапе принятый Государственной Думой закон позволит впервые в России приступить к созданию электронного лесного реестра, объединяющего сведения обо всех лесах».

Следующим важнейшим шагом является принятие новой Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, в которой определены основные направления развития лесного комплекса:

- цифровая трансформация;
- централизация части государственных функций по управлению лесами;
- переход к интенсивной модели ведения лесного хозяйства и стимулирование плантационного лесовыращивания;
- развитие механизмов компенсационного лесовосстановления и лесоразведения;
- выполнение лесохозяйственных мероприятий на принципах самокупаемости;
- развитие сети лесных дорог;
- закрепление функций по осуществлению лесоустройства на землях лесного фонда на федеральном уровне;
- совершенствование системы платежей за пользование лесными ресурсами;
- проведение мероприятий по научно-технической модернизации лесного хозяйства и лесной промышленности на основе достижений лесной науки.

В сфере законодательного обеспечения развития лесного хозяйства закона в соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина и постановлением Совета Федерации потребуются принять законопроекты, предусматривающие:

- реформирование системы лесоустройства как основы учета, планирования, инвентаризации и оценки лесов с разграничением полномочий органов власти, закреплением функций по осуществлению лесоустройства на землях лесного фонда на федеральном уровне;
- распространение на работников государственной лесной охраны отдельных мер государственной защиты;
- установление запрета на нахождение в лесу лиц с лесозаготовительной и лесовозной техникой без правоустанавливающих или разрешающих документов на осуществление рубок лесных насаждений;
- установление возможности безвозмездного изъятия лесозаготовительной и лесовозной техники, являющейся орудием незаконной рубки лесных насаждений и принадлежащей на праве собственности третьим лицам, определение условий такого безвозмездного изъятия;
- уточнение критериев, определяющих основания для расторжения договора аренды лесного участка с арендатором, допустившим существенное нарушение лесного

законодательства, и для заключения на новый срок договора аренды лесного участка без проведения торгов для лесопользователя, не допустившего существенных нарушений условий такого договора;

- введение требования реализации на биржевых торгах древесины, полученной при рубках лесных насаждений в рамках выполнения государственными (муниципальными) бюджетными учреждениями мероприятий по сохранению лесов (за исключением реализации древесины для собственных нужд местного населения);
- создание механизма экономической устойчивости отдельных типов государственных бюджетных и автономных учреждений, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе за счет расширения перечня видов работ, выполняемых этими учреждениями в рамках приносящей доход деятельности;
- развитие деятельности в области семеноводства, в том числе путем обеспечения функционирования лесного семеноводства как самостоятельного вида деятельности по производству семян и посадочного материала лесных растений отечественного происхождения;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в области создания и эксплуатации лесных дорог, введение механизмов софинансирования строительства лесных дорог за счет бюджетных и внебюджетных источников на принципах государственно-частного партнерства;
- совершенствование использования лесов и нормативно-правового регулирования в части определения права собственности на древесину, в том числе при использовании лесов, не связанном с ее заготовкой;
- приведение действующих договоров аренды лесных участков в соответствие с утвержденными типовыми договорами;
- наделение арендаторов лесных участков отдельными полномочиями по производственному контролю в области предупреждения, выявления и пресечения незаконных рубок лесных насаждений в границах лесных участков, предоставленных в аренду и (или) постоянное (бессрочное) пользование.



Галина Иванова

ведущий научный сотрудник
Института леса им. В.Н. Сукачева,
эксперт РАН, доктор биологических наук

Выделение значительных средств федерального бюджета в рамках федерального проекта «Сохранение лесов» на закупку в регионах лесопожарной техники и оборудования крайне важно для улучшения охраны лесов от пожаров. Однако в реализации проекта есть ряд проблем.

Например, действующее положение о том, что все закупки проходят через аукционы, позволяет контролировать эту операцию. Однако из-за длительного прохождения процедуры невозможно оперативно купить технику и оборудование и приступить к ее использованию. И если финансирование поступает вовремя и перед пожароопасным сезоном, то покупка транспортных средств и оборудования может растянуться на весь сезон, и в результате приобретенная техника не будет использована. Поэтому процесс закупки лесопожарного оборудования необходимо ускорить.

Также в настоящее время отсутствуют нормы технического регулирования в виде национальных стандартов ГОСТ на лесопожарную технику, инвентарь и оборудование, индивидуальные средства защиты и спецодежду лесных пожарных. По российскому законодательству отраслевые национальные стандарты (технические стандарты) разрабатываются по инициативе уполномоченных федеральных органов Минприроды России и Рослесхоза и утверждаются Росстандартом России. В настоящее время подобные нормы отсутствуют. Эта ситуация приводит к закупкам региональными организациями некачественной или не соответствующей требованиям лесопожарной техники и оборудования, что негативно отражается на эффективности использования выделенных финансовых средств и охране лесов от пожаров.

Необходимо отметить, что существующая в настоящее время проблема оценки эффекта от использования приобретенной противопожарной техники и оборудования связана с отсутствием единой методики оценки экономического и экологического ущерба, наносимого лесными пожарами. Еще одной проблемой является низкая эффективность проводимых мероприятий по тушению лесных пожаров. В данном случае имеется в виду использование авиационной техники, которая необходима для своевременного обнаружения пожара, но низкоэффективна при непосредственном его тушении и при этом на нее приходится наибольшее финансирование. Доставка воды на пожар самолетами в зоне авиационной охраны и вертолетами в зоне наземной охраны – дорогое удовольствие. В период растущей безработицы было бы разумнее направить эти средства на создание сезонных пожарных команд по тушению лесных пожаров и на привлечение для работы в них незанятого населения и студентов профильных вузов, как это делается в зарубежных странах.

Мы поддерживаем вывод Счетной палаты, что выделение средств на лесопожарную технику и оборудование не гарантирует полного решения проблемы лесных пожаров. Для улучшения охраны лесов необходим комплексный подход, подразумевающий не только непосредственную борьбу с пожарами и превентивные методы (противопожарное обустройство территории, противопожарную пропаганду), но и актуализацию противопожарного обустройства лесов субъектов РФ и региональных лесничеств, поскольку лесоустройство давно не проводилось, а информация о наличии и состоянии лесных участков устарела. Кроме того, требуется актуализация лесопожарных карт, на которых базируется противопожарное устройство лесных участков. Важно, чтобы противопожарные мероприятия осуществлялись только специализированными организациями, поэтому нужно обеспечить профессиональную подготовку кадров низшего и высшего звена с увеличением продолжительности курса по охране лесов от пожаров.

Необходимо финансирование и внедрение результатов научных исследований и разработок в охрану лесов от пожаров. К таким разработкам относятся научно обоснованный прогноз пожарной опасности, прогноз поведения лесного пожара и его последствий, создание местных шкал пожарной опасности, учитывающих климатические и лесорастительные условия регионов. Следует развивать дифференцированный подход к тушению пожаров, а также совершенствовать методику оценки экономического и экологического ущерба, наносимого пожарами.



Сергей Верховец

директор Института лесных технологий
Сибирского государственного университета
им. М.Ф. Решетнева (г. Красноярск),
кандидат сельскохозяйственных наук

Средства федерального бюджета, выделенные в рамках федерального проекта «Сохранение лесов» на техническое оснащение субъектов РФ лесопожарной техникой и оборудования, были использованы в большей мере для приобретения наземных средств пожаротушения, включая специализированные автомобили, тракторы, носимое оборудование. Такой шаг позволил существенно обновить и дополнить обеспеченность лесопожарных служб необходимыми техническими средствами.

Следует учитывать, что большей частью эта техника и оборудование предполагались к использованию на тех территориях, пожары на которых предписано тушить в случае их возникновения. В рамках лесопожарного зонирования это зоны наземной и авиационной охраны. На настоящий момент доля таких территорий в составе лесного фонда РФ составляет не более 17 %. Субъектам РФ дано право увеличивать зону охраны, снижая долю зон контроля, где в отношении пожаров проводится космический мониторинг их распространения. Решение о тушении лесных пожаров принимается лишь в случае подхода огня к экономически важным объектам – населенным пунктам, объектам промышленной инфраструктуры и т. п. Такой подход является обоснованным. С точки зрения экологии, и экономики не все пожары, возникающие на лесных землях, являются негативными. Следует помнить, что фактически все природные экосистемы эволюционно формировались под воздействием пирогенного фактора. Это означает, что для устойчивого функционирования (здоровой жизни) леса требуют присутствия огня с исторически сложившейся периодичностью и интенсивностью горения. Т. е. в тех лесах, где деятельность человека минимизирована, нельзя вмешиваться отдельным видом работы (например, тушением всех пожаров) в их жизнь, поскольку это ведет к разбалансировке экосистем. Последствия тотального тушения лесных пожаров выражаются в снижении биоразнообразия, накоплении перестойных насаждений, так называемых «климаксных лесов», возникновении больших очагов болезней леса, количественных вспышках насекомых-вредителей.

В условиях быстро меняющегося климата, и в первую очередь потепления на большей части территории России, необходимо корректировать сложившуюся практику лесопожарной работы. При этом вопросы приобретения техники и оборудования и их распределения по субъектам РФ и внутри субъектов характеризуются достаточно высокой степенью проработки.

Дальнейшее развитие лесного хозяйства РФ требует учета существенно изменяющихся климатических условий, в том числе аномального увеличения

засушливых дней, волн тепла в северных территориях, учащающихся случаев сухих гроз, а также интенсивного развития недропользования в удаленных лесных территориях Сибири и Дальнего Востока. Следует снижать долю зон контроля, тем самым увеличивая ответственность органов лесного хозяйства и лесопользователей за лесопожарное состояние территории, делая упор на профилактику лесных пожаров, а также раннее обнаружение возгорания и оперативность реагирования лесопожарных команд.



Владимир Кондрашов

Председатель Контрольно-счетной палаты
Хабаровского края

Леса на территории Хабаровского края – один из возобновляемых природных ресурсов, который удовлетворяет множественные потребности индустрии, общества и выполняет важнейшие средообразующие и средозащитные функции. На всех этапах развития лесного хозяйства организация устойчивого управления лесами, их многоцелевое, непрерывное и неистощительное использование являлись стратегически важной задачей.

Одной из задач Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года является повышение эффективности охраны лесов от пожаров, достигаемое в том числе путем технического оснащения лесохозяйственных учреждений лесопожарной техникой и оборудованием.

В последний раз в Хабаровском крае лесопожарная техника и оборудование приобретались в 2011 году за счет средств субсидии из федерального бюджета. На начало 2019 года износ имеющейся в специализированных государственных учреждениях лесопожарной техники составил 83,7 %.

Актуальность проведенного мероприятия для Хабаровского края заключена в необходимости оценки достаточности бюджетных средств на техническое оснащение лесохозяйственных учреждений лесопожарной техникой и оборудованием. На сегодняшний день приобретение лесопожарной техники и оборудования в регионе возможно только за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Достаточность бюджетных средств на ее приобретение является важнейшим аспектом повышения эффективности охраны лесов от пожаров.

Это подтверждено результатами контрольного мероприятия, проведенного совместно со Счетной палатой Российской Федерации. Приобретение в 2019 году лесопожарной техники позволило выполнить лесопожарные мероприятия (устройство, прочистка, обновление противопожарных минерализованных полос) в соответствии с Лесным планом Хабаровского края, что косвенно повлияло на количество лесных пожаров и площадь, пройденную огнем. В результате в 2020 году по сравнению с 2018, 2019 годами сократились количество лесных пожаров и их площадь.

На сегодняшний день потребность в бюджетных средствах на приобретение лесопожарной техники и оборудования для приведения сил и средств лесопожарных формирований в соответствии с нормативами обеспеченности лесопожарной техникой составляет 990 800 тыс. рублей.

Вместе с тем, как показали результаты совместного контрольного мероприятия, нормативно-правовое регулирование вопросов планирования и предоставления бюджетных средств на оснащение лесопожарных учреждений субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием характеризуется рядом недостатков как на федеральном, так и на региональном уровне. Кроме того, установлены риски недостаточности запланированного до 2024 года объема средств на финансовое обеспечение закупки лесопожарной техники и оборудования для достижения результатов регионального проекта «Сохранение лесов (Хабаровский край)».

Также дальнейшей проработки требует вопрос достаточности бюджетных средств на содержание (хранение, обслуживание, приобретение запасных частей) приобретенной лесопожарной техники. Одним из решений данного вопроса может являться дополнение направлений расходов субвенций из федерального бюджета.

Схожие проблемы, как отражено в отчете Счетной палаты, существуют и в других регионах страны.

Несомненно, проведенное совместно с региональными контрольно-счетными органами мероприятие Счетной палаты стало полезным опытом для сотрудников Контрольно-счетной палаты Хабаровского края.



Сергей Лозовский

Председатель Контрольно-счетной палаты
Камчатского края

Важнейшая задача в сфере охраны лесов – это защита лесов от пожаров. Поэтому одним из значимых результатов, определенных федеральным проектом «Сохранение лесов», является приобретение лесопожарной техники и оборудования для тушения лесных пожаров. Оперативная передислокация сил и средств на место тушения лесных пожаров позволяет сократить время их ликвидации и не допустить распространение огня, что, в свою очередь, сохранит лес и уменьшит затраты на восстановление лесных насаждений.

В этой связи в целях эффективного и результативного использования средств федерального бюджета необходимо обеспечивать надлежащий контроль за планированием бюджетных средств на приобретение лесопожарной техники и оборудования. Такое планирование должно осуществляться с учетом фактической потребности того или иного субъекта Российской Федерации, его природных и климатических условий, а не в целях формального соблюдения нормативов обеспечения лесопожарной техникой и оборудованием, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.07.2019 № 1605-р.

В ходе проведения контрольного мероприятия «Проверка эффективности планирования и расходования бюджетных средств, предусмотренных на техническое оснащение субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием, и использования приобретенного имущества в 2019 году и истекшем периоде 2020 года» выявлены недостатки в документах стратегического планирования Камчатского края, региональном проекте «Сохранение лесов», документах лесного планирования, отчетности о ходе реализации регионального проекта, нарушения Федерального закона № 223-ФЗ и нарушения при внесении приобретенной лесопожарной техники в реестр государственного имущества Камчатского края, а также невключение приобретенной лесопожарной техники в сводный план тушения лесных пожаров на 2020 год. Указанные нарушения доведены до заинтересованных ведомств.

В ходе дальнейшей реализации федерального проекта «Сохранение лесов», по мнению Контрольно-счетной палаты Камчатского края, следует обратить особое внимание на решение вопросов, связанных с обеспечением сохранности закупаемой техники, а именно с финансированием строительства складов, ангаров, гаражей для организации ее надлежащего хранения и обслуживания. Кроме того, необходимо выделение денежных средств на повышение квалификации работников, в должностные обязанности которых входит работа с лесопожарной техникой и оборудованием.



Егор Марков

Председатель Счетной палаты Республики
Саха (Якутия)

Республика Саха (Якутия) – крупнейший по площади регион страны и один из самых пожароопасных. Свыше 83 % его площади занимают леса (всего 256,1 млн га), на территории которых ежегодно регистрируется 800–1000 пожаров. 2020 год стал во многом аномальным: пожароопасный сезон начался раньше обычного из-за раннего схода снежного покрова, высоких температур, которые на 2–8 градусов превысили средние для региона, и сухих гроз. Всего в прошлом году в республике было зарегистрировано 2 039 лесных пожаров, огнем пройдено 5 млн га лесов.

Несмотря на то что количество пожаров в регионе выросло, площадь, пройденная огнем, оказалась значительно меньше, чем в прошлые годы. Свой вклад в улучшение обстановки внесли закупки лесопожарной техники. Были приобретены бульдозеры, тракторы на колесной и гусеничной базе и прочая техника для наземного тушения лесных пожаров. Закупки продолжаются в рамках федеральной программы «Сохранение лесов» национального проекта «Экология», участником которого уже два года является Республика Саха (Якутия). Программа рассчитана на пять лет.

Изначально на обновление парка лесопожарной техники региона в национальном проекте на каждый год было заложено 80 млн рублей. Но уже на период 2021–2023 годов эта сумма была пересмотрена в сторону увеличения. Это позволит переоснастить технический парк и обновить устаревшее оборудование для тушения лесных пожаров.

При этом совместное контрольное мероприятие выявило недостатки нормативно-правового регулирования. Например, основанием для расчета финансового обеспечения федеральной программы стал примерный перечень закрепляемой за пожарно-химическими станциями техники, оборудования и вспомогательных материалов, который был утвержден еще до принятия Лесного кодекса в 2006 году. В результате определенные указанным перечнем виды техники, оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря морально устарели или сняты с производства.

При определении позиций нормативов обеспеченности субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой, оборудованием, снаряжением и инвентарем не учитывались индивидуальные особенности регионов. На эту проблему Счетная палата Республики Саха (Якутия) указывала еще в 2014 году, по итогам проверки реализации госпрограммы «Развитие лесного хозяйства на 2012–2019 годы». Незнание специфики региона – это очень большая проблема, которая может привести

к ухудшению ситуации с лесными пожарами и неэффективному использованию уже закупленного на средства федерального бюджета имущества.

Также федеральной программой не охвачен вопрос финансирования расходов на обслуживание закупленной лесопожарной техники, ее хранение.

Счетная палата Республики Саха (Якутия) высоко ценит опыт проверок, проводимых совместно со Счетной палатой Российской Федерации. Такая коллективная работа позволяет более широко взглянуть на ситуацию и раскрывает проблемы в регионе, которые могут казаться не столь заметными из центра.



Анастасия Шемякина

Аудитор Контрольно-счетной палаты
Забайкальского края

Забайкальский край входит в десятку регионов Российской Федерации по площади земель, на которых расположены леса, и общему запасу древесины. Вместе с тем Забайкальский край – регион с высоким уровнем пожарной опасности на территории лесного фонда.

Впервые за последние пять лет, благодаря реализации федерального проекта «Сохранение лесов», в 2019–2020 годах было осуществлено техническое оснащение Забайкальского края лесопожарной техникой (оборудованием), которое продолжится до 2024 года. Проведение аудита эффективности использования приобретенного Забайкальским краем имущества было актуальным и своевременным с точки зрения предотвращения нарушений и недостатков на начальном этапе реализации федерального проекта.

В ходе проведенного мероприятия мы пришли к выводу, что в Забайкальском крае имеются резервы повышения результативности и ответственности исполнения полномочий по тушению и предотвращению пожаров, которые отражены в материалах проверки и доведены до ответственных исполнителей.

Как показала проверка, проведенная совместно со Счетной палатой Российской Федерации, не все вопросы регламентированы; имеются недостатки в действующих федеральных и региональных нормативных правовых актах, разработанных в области планирования и расходования бюджетных средств на техническое оснащение регионов лесопожарной техникой (оборудованием). Важнейшими задачами являются установление нормативов обеспеченности в лесопожарной технике (оборудовании) с учетом потребностей и особенностей субъектов Российской Федерации и выделение достаточных объемов финансирования для достижения поставленных целей.

Инфографика

Как обновляли парк лесопожарной техники и пожарное оборудование в 2019 - октябре 2020 года

● Фактические затраты на закупку ● Закупленное пожарное оборудование, ед. ● Закупленная лесопожарная техника, ед.

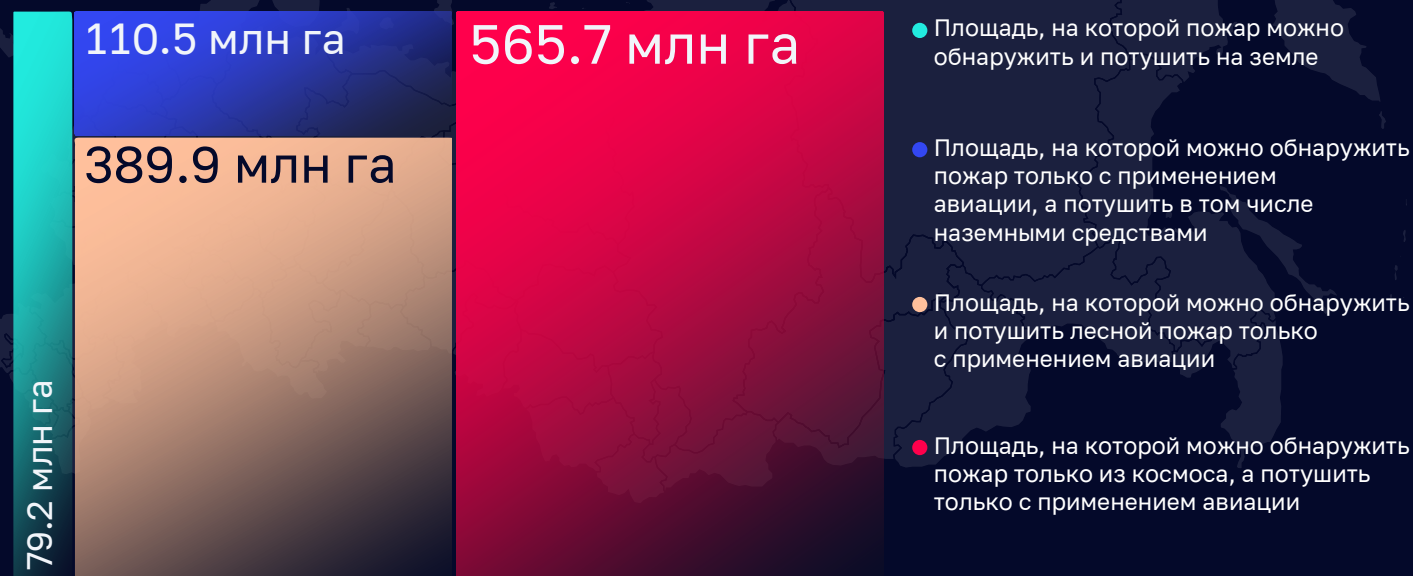


16.6% лесного фонда России - территория, на которой возможно фактическое применение закупленной техники и оборудования



Лесопожарное зонирование земель лесного фонда

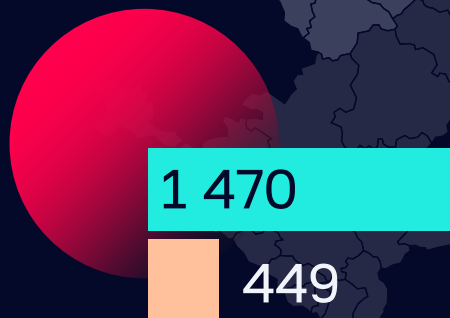
1 145.3 млн га общая площадь лесного фонда России



Центральный федеральный округ

● Фактические затраты ● Пожарное оборудование, ед. ● Лесопожарная техника, ед.

1 030.7 млн руб.



22.8 млн га

общая площадь лесного фонда

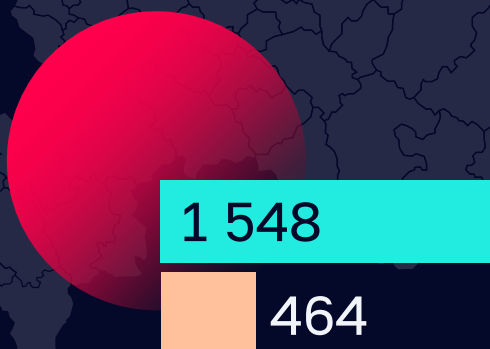
100% лесного фонда - территория, на которой возможно фактическое применение закупаемой техники и оборудования

На всей территории федерального округа возможно наземное или воздушное обнаружение и тушение лесных пожаров

Северо-Западный федеральный округ

● Фактические затраты ● Пожарное оборудование, ед. ● Лесопожарная техника, ед.

1 145.9 млн руб.



112.7 млн га

общая площадь лесного фонда

34.9% лесного фонда - территория, на которой возможно фактическое применение закупаемой техники и оборудования

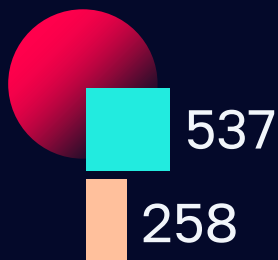
14.1 млн га

зона исключительного обнаружения пожара с помощью космических средств и преимущественно авиационного тушения

Южный федеральный округ

● Фактические затраты ● Пожарное оборудование, ед. ● Лесопожарная техника, ед.

571.8 млн руб.



2.97 млн га
общая площадь лесного фонда

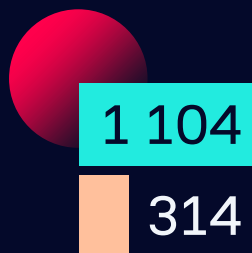
100% лесного фонда - территория,
на которой возможно фактическое
применение закупаемой техники
и оборудования

На всей территории федерального
округа возможно наземное
или воздушное обнаружение
и тушение лесных пожаров

Северо-Кавказский федеральный округ

● Фактические затраты ● Пожарное оборудование, ед. ● Лесопожарная техника, ед.

528 млн руб.



1.7 млн га
общая площадь лесного фонда

100% лесного фонда - территория,
на которой возможно фактическое
применение закупаемой техники
и оборудования

На всей территории федерального
округа возможно наземное
обнаружение и тушение
лесных пожаров

Приволжский федеральный округ

● Фактические затраты ● Пожарное оборудование, ед. ● Лесопожарная техника, ед.



39.2 млн га
общая площадь лесного фонда

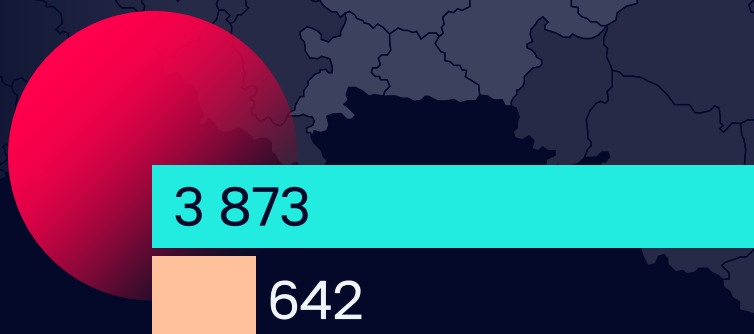
73.8% лесного фонда - территория, на которой возможно фактическое применение закупаемой техники и оборудования

На всей территории федерального округа возможно наземное или воздушное обнаружение и тушение лесных пожаров

Уральский федеральный округ

● Фактические затраты ● Пожарное оборудование, ед. ● Лесопожарная техника, ед.

1 071.2 млн руб.



112.1 млн га
общая площадь лесного фонда

14.2% лесного фонда - территория, на которой возможно фактическое применение закупаемой техники и оборудования

13.4 млн га
зона исключительного обнаружения пожара с помощью космических средств и преимущественно авиационного тушения

Сибирский федеральный округ

● Фактические затраты ● Пожарное оборудование, ед. ● Лесопожарная техника, ед.



298.8 млн га
общая площадь лесного фонда

15.5% лесного фонда - территория, на которой возможно фактическое применение закупаемой техники и оборудования

164 млн га
зона исключительного обнаружения пожара с помощью космических средств и преимущественно авиационного тушения

Дальневосточный федеральный округ

● Фактические затраты ● Пожарное оборудование, ед. ● Лесопожарная техника, ед.



555.1 млн га
общая площадь лесного фонда

5.7% лесного фонда - территория, на которой возможно фактическое применение закупаемой техники и оборудования

374.1 млн га
Зона исключительного обнаружения пожара с помощью космических средств и преимущественно авиационного тушения



Тематические проверки Счетной палаты

Счетная палата РФ держит на постоянном контроле вопросы, связанные с лесной отраслью. Не первый год ведомство следит за объемами и целевым расходованием средств, выделяемых на предотвращение пожаров, а также за использованием лесных ресурсов. Подробнее с основными проверками Счетной палаты по теме можно ознакомиться ниже.

для справки

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

Сведения по 84,4 % площади лесного фонда страны (967 млн га) устарели более чем на 10 лет. В Дальневосточном и Сибирском федеральных округах процент неактуальных данных еще больше. Для актуализации данных, по мнению Счетной палаты, необходимо от 14 млрд до 83 млрд рублей в зависимости от способа таксации.

Общий объем финансирования работ по лесоустройству, куда включена и таксация, в несколько раз меньше. В 2015–2019 годах он составил порядка 6,3 млрд рублей. Чуть больше половины из них (3,3 млрд рублей) поступили из федерального бюджета, остальные – средства регионов и арендаторов. Но и они не всегда идут по прямому назначению.

2. «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»

За последние три года покрытая лесом площадь сократилась на 2,1 млн га, или на 0,3 %, и по состоянию на начало 2019 года составила 768,1 млн га. Увеличилась площадь спелых и перестойных древостоев на 1,1 млн га, или на 0,3 %. Это свидетельствует о невысокой освоенности лесов. Площадь земель, требующих лесовосстановления, увеличилась на 2,8 % и составила 33,2 млн га, или 4,3 % от покрытой лесом площади. Аренда лесных участков для других видов лесопользования, исключая заготовку древесины, практически не получает развития. Анализ по другим видам использования лесных участков свидетельствует о неполном освоении зон планируемого использования лесов для осуществления лесопользования. Механизм определения Рослесхозом объемов субвенций для исполнения переданных лесных полномочий остается непрозрачным. Меры по предотвращению нелегальной заготовки древесины недостаточно эффективны и не оказывают влияния на декриминализацию ситуации в лесной отрасли, объем незаконных рубок и оборота древесины в Российской Федерации остается высоким (в 2018 году объем незаконных рубок составил 1,1 млн куб. м).

3. «Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах»

Приоритеты развития лесной политики реализуются не в полной мере. Децентрализация полномочий (согласно принятому в 2007 году Лесному кодексу) привела к снижению эффективности единой системы управления и контроля за лесами. К таким неутешительным выводам Счетная палата пришла по итогам проверок эффективности использования лесных ресурсов. По оценкам ведомства, основные причины сложившейся ситуации – неуккомплектованность штата и недостаточное финансирование переданных полномочий.

Еще одна проблема – различие в структуре региональных органов власти, на которые возложено управление лесным хозяйством. Проверка также выявила отсутствие достоверной информации об объеме заготовки, оборота и экспорта лесоматериалов в стране. Данные сведения разнятся в субъектах Российской Федерации, Рослесхозе и Росстате. Эффективному планированию использования лесов мешает отсутствие актуальной информации о лесных ресурсах.

4. «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»

Существующая система защиты лесов недостаточно эффективна и не ориентирована на достижение конечного результата. Действия уполномоченных органов власти не всегда последовательны и согласованы, отсутствует комплексный подход к решению проблем. В результате наблюдается ухудшение состояния лесного фонда: за период 2013–2017 годов покрытая лесами площадь сократилась на 1,1 млн га, а площадь погибших и поврежденных лесов увеличилась почти в три раза, что в основном вызвано лесными пожарами, воздействием вредных организмов и болезней леса. Например, несвоевременно принятые меры по локализации и ликвидации очагов сибирского шелкопряда привели к увеличению площади его очагов до 1345,3 тыс. га.

5. «Проверка эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и средств внебюджетных источников при выполнении мероприятий по оценке состояния и учета лесных ресурсов Российской Федерации за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года»

Проверка показала, что наблюдается ухудшение состояния лесного фонда. Это свидетельствует о неэффективности государственной политики в области лесных отношений. Так, площадь погибших лесных насаждений за период 2013–2017 годов увеличилась в 3,2 раза, в основном по причине лесных пожаров. Увеличиваются объемы незаконной рубки. Значительно снижается лесосырьевой потенциал.

Отсутствие единой системы учета, содержащей достоверную информацию о качественных, количественных и стоимостных характеристиках лесного фонда, делает невозможным эффективное управление в области лесного хозяйства. При этом Рослесхоз фактически не использует автоматизированную информационную систему «Государственный лесной реестр», на создание и эксплуатацию которой в 2011–2012 годах израсходовано из федерального бюджета 185 млн рублей.

Расхождение данных Государственного лесного реестра и ЕГРН о землях лесного фонда на 257 млн га также свидетельствует о недостаточном контроле за достоверностью информации и содержит риск отчуждения лесных участков.

6. «Проверка использования субсидии, выделенной в 2017 году и истекшем периоде 2018 года (при необходимости в более раннем периоде) из федерального бюджета российским лесоперерабатывающим предприятиям Дальневосточного федерального округа, участвующим в реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, на возмещение части затрат, осуществленных в 2013–2018 годах на реализацию таких проектов»

В 2014–2018 годах лесоперерабатывающие предприятия Дальневосточного федерального округа, участвующие в реализации приоритетных проектов, получили из федерального бюджета 7,6 млрд рублей. При этом Минпромторг не обеспечил надлежащий контроль за соблюдением условий и порядка предоставления субсидий. Проверка показала, что решения о возмещении фактических затрат лесоперерабатывающих предприятий на реализацию инвестпроектов не всегда принимались обоснованно. Например, ОАО «Дальлеспром» получило возмещение затрат по договорам лизинга транспортных средств, не используемых в рамках проекта. Участнику проекта ООО «АЛК» возмещены затраты на перевозку порожних вагонов, древесных отходов, а также продукции до станций за пределами ДФО.

7. «Проверка организации таможенного контроля и соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования при экспорте леса лесоматериалов, правильности исчисления и полноты уплаты таможенных платежей в 2015–2016 годах и за истекший период 2017 года (при необходимости в более ранний период)»

Действующие меры таможенно-тарифного регулирования в сфере экспорта леса не в полной мере обеспечивают переориентацию отечественной промышленности на выпуск готовой высококачественной продукции из лесоматериалов. Экспорт российских необработанных лесоматериалов, используемых в странах-импортерах как сырье для производства готовой продукции, по-прежнему продолжается в значительных объемах. В 2017 году доля экспорта обработанных лесоматериалов по отношению к необработанным по сравнению с уровнем 2015 года (48,5 %) выросла незначительно и составила 53,2 %.

8. «Проверка целевого и результативного использования средств федерального бюджета, направленных на обеспечение пожарной безопасности и ликвидацию последствий пожаров, произошедших в 2015 году на территории Забайкальского края»

Реализация полномочий в области охраны лесов от пожаров осуществлялась Правительством Забайкальского края недостаточно эффективно. Лесной план региона не содержит актуальной информации о состоянии лесов и объемах планируемых мероприятий. Сводные планы тушения пожаров и планы тушения лесных пожаров на территории лесничеств содержат недостоверную информацию о наличии пожарной техники и оборудования. Проверка Счетной палаты показала, что ежегодно в крае не в полном объеме выполняются мероприятия по предупреждению лесных пожаров и мониторингу пожарной опасности в лесах. Большинство предусмотренных объемов противопожарных мероприятий не соответствуют Нормативам противопожарного обустройства лесов, утвержденным приказом Рослесхоза от 27.04.2012 № 174. Основной причиной распространения лесных пожаров на значительные площади и причинения ущерба, по оценке Счетной палаты, стал низкий уровень обнаружения возгораний из-за неэффективной системы их мониторинга.

9. «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных на обеспечение пожарной безопасности и ликвидацию последствий пожаров, произошедших в 2015 году на территории Республики Хакасия»

На ликвидацию последствий пожаров и обеспечение пожарной безопасности Республике Хакасия в 2015 году были предусмотрены ассигнования из федерального бюджета в общей сумме 4,1 млрд рублей по четырем видам иных межбюджетных трансфертов. На момент проверки поступили иные межбюджетные трансферты в сумме 2,5 млрд рублей, что составляет 80,6 % предусмотренного объема. В период с июня по сентябрь 2015 года Государственным казенным учреждением Республики Хакасия «Управление капитального строительства» было заключено 97 государственных контрактов на строительство 1 038 жилых помещений взамен утраченного жилищного фонда на общую сумму 2,3 млрд рублей. На момент проверки (29 октября 2015 года) объем выполненных работ составил 48 % от общей цены контрактов.

Международная практика

Зарубежный опыт государственного аудита по тематике лесных пожаров

Лесные пожары являются одним из наиболее опасных стихийных бедствий, широко распространенных не только в России, но и во всем мире.

В период с июля 2019 года по март 2020 года [пожары](#), охватившие юго-восточную Австралию, уничтожили 11 млн га леса и других природных биосистем, более 2,5 тыс. жилых домов, а также унесли жизни десятков людей и привели к гибели, по разным оценкам, от 400 млн до 1,25 млрд особей животных. По некоторым данным, в результате изменения климата вероятность возникновения таких опустошительных пожаров [возросла по меньшей мере на 30 %](#).

В конце сентября – начале октября 2020 года масштабные лесные пожары полыхали в странах Европы, Южной и Северной Америки.

Рекордное количество лесных пожаров было [зафиксировано](#) в 2020 году на западе США. К середине ноября 2020 года в Калифорнии произошло более 9 тыс. возгораний на площади около 1,7 млн га – это в два раза больше, чем в 2018 году, когда в штате был зафиксирован предыдущий рекорд. Сделанные при помощи моделирования изменений климата прогнозы свидетельствуют о том, что в течение следующих нескольких десятилетий участятся явления засухи, а это означает, что рекордные показатели пожаров 2020 года [будут побиты](#).

В представленном кратком обзоре деятельности зарубежных ВОА представлены результаты аудитов, проведенных Европейской счетной палатой, Управлением Генерального контролера и аудитора Республики Индии, Счетным судом Королевства Испания и Государственным контрольным управлением США по тематике готовности к стихийным бедствиям и эффективности мер, направленных на предотвращение лесных пожаров.

Леса, пострадавшие от пожаров и стихийных бедствий: политика предотвращения ущерба и восстановления (Специальный отчет)

В Европейском союзе (ЕС) площадь лесов составляет около 180 млн га, или 42,4 % от общей европейской территории. Это больше, чем площадь земель, используемых в сельскохозяйственных целях (около 174 млн га). Тем не менее европейские леса подвержены пожарам, которые, как правило, вызваны преднамеренными или небрежными действиями человека, а также стихийными бедствиями. В ЕС в период с 1983 по 2012 год пожары ежегодно охватывали площадь в среднем 480 тыс. га. Более 95 % данных пожаров было спровоцировано человеком.

Европейская счетная палата изучила, как происходит управление денежными средствами, выделенными на восстановление лесов и предотвращение ущерба от пожаров и стихийных бедствий. По состоянию на конец 2012 года общее финансирование Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских территорий на подобную деятельность составило €1,55 млрд за период с 2007 по 2012 год.

В результате был сделан вывод, что управление денежными средствами осуществляется недостаточно эффективно. Так, превентивные меры касаются лесов, подверженных средней и высокой степени опасности возникновения пожаров. Однако в ЕС не существует общего определения для таких лесов, а процедуры их выявления в государствах – членах ЕС являются несовершенными. В частности, они не всегда содержат четкие параметры отбора.

В ходе аудита обнаружены случаи, когда принимаемые меры не были связаны с пожарами и чрезвычайными ситуациями, а преследовали другие экономические или экологические цели. Европейская счетная палата указывает на случаи, когда выделялись средства на строительство дорог, но их полезность с точки зрения профилактики пожаров не была доказана. Отмечается, что высокая плотность построенных дорог может также иметь негативные экологические последствия.

Европейская счетная палата разработала ряд рекомендаций. В частности, государствам-членам ЕС следует:

- применять профилактические меры, основанные на четких критериях, в соответствии с потребностями, а также в рамках тщательно задокументированного процесса оценки;



- обеспечивать поддержку мер, связанных с предотвращением стихийных бедствий и пожаров;
- отчитываться о результатах принятых мер с точки зрения сокращения числа пожаров и стихийных бедствий, а также урона, нанесенного в результате чрезвычайных происшествий.

Управление Генерального контролера и аудитора Республики Индия

Аудит эффективности готовности к стихийным бедствиям в Индии на примере борьбы с лесными пожарами

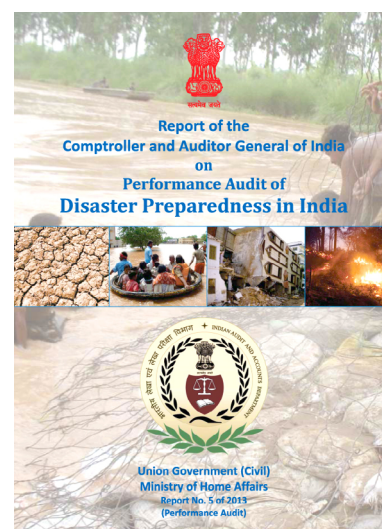
Целью аудита являлась оценка уровня подготовленности страны к предотвращению стихийных бедствий и ликвидации их последствий.

Проверка охватила крупные катастрофы как природного, так и антропогенного характера в период с 2007 по 2012 год в девяти выбранных штатах и была проведена в ключевых государственных ведомствах, ответственных за борьбу со стихийными бедствиями.

В рассматриваемый период Индия столкнулась с такими разрушительными бедствиями, как землетрясения, цунами, речные наводнения, и стала одной из первых стран, создавших трехуровневую институциональную структуру по управлению бедствиями. В 2009–2010 и 2011–2012 годах количество лесных пожаров стремительно выросло по сравнению с 2007–2008 годами и составило более 30 тыс. случаев в сезон (ноябрь–июнь).

Были реализованы следующие меры по борьбе со стихийными бедствиями:

- принят закон об управлении стихийными бедствиями (2005 год);
- получена международная поддержка проектов по снижению риска бедствий;
- созданы институциональные структуры на государственном уровне, уровне штатов и районов;
- сформированы центральные ведомства, ответственные за снижение риска стихийных бедствий.



Национальная политика управления стихийными бедствиями предусматривает целостный подход, охватывающий весь цикл управления: предотвращение, смягчение последствий, готовность, помощь, реагирование, реабилитация, реконструкция.

В Индии за борьбу с лесными пожарами отвечает Министерство окружающей среды и лесов. Министерством был подготовлен план действий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций при лесных пожарах, который предусматривает деятельность четырехуровневой группы кризисного управления, где каждый блок отвечает за свой фронт работы: от определения пожароопасных зон и анализа возникновения лесных пожаров до контроля ситуации непосредственно после бедствия и обучения персонала, задействованного в ликвидации последствий.

План реагирования и инструкция по управлению кризисными ситуациями были утверждены только в 2010 году. Впоследствии велась работа по мониторингу и регистрации очагов возгорания на их начальной стадии. Механизм раннего обнаружения лесных пожаров работает в режиме реального времени через СМС-оповещения и электронные письма, что сокращает временной промежуток в предоставлении информации до 2–3 часов (ранее он составлял 24–36 часов).

В то же время информация о масштабах лесного пожара и наносимых им убытках не отражается. Аудиторы полагают, что само по себе наличие данных не приводит к эффективному управлению лесными пожарами, а созданная центральная кризисная группа по мониторингу и предотвращению лесных бедствий оказалась неэффективной. Констатировано отсутствие перечня лесов, особо подверженных пожарам, составление которого необходимо в целях выделения средств на предотвращение возникновения чрезвычайных ситуаций на этих территориях. В итоге средства на ведение лесного хозяйства направлялись без предварительной оценки потребностей.

По результатам аудита ВОА сделал следующие выводы:

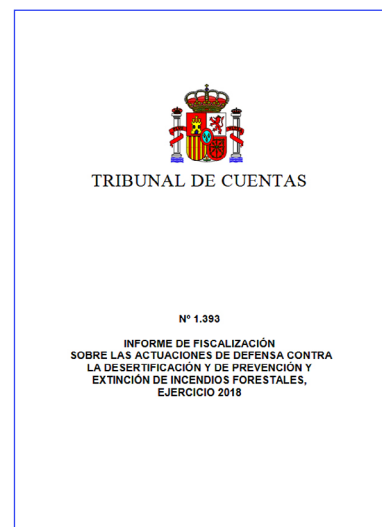
- отсутствует стратегия борьбы с лесными пожарами;
- отсутствует взаимодействие и координация между различными заинтересованными органами;
- только пять регионов и одна союзная территория предоставили кризисные планы по управлению лесными пожарами.

Несмотря на значительный прогресс в создании институтов и формировании механизмов финансирования, уровень подготовки к стихийным бедствиям остается достаточно низким. Национальное управление по борьбе со стихийными бедствиями, которое было задумано как главный орган планирования и надзора, оказалось неэффективным.

Счетный суд Королевства Испания

Аудит мер по борьбе с опустыниванием, предотвращению и тушению лесных пожаров

Счетный суд Королевства Испания провел оценку существующей системы взаимодействия профильных ведомств и реализации мероприятий по борьбе с опустыниванием, предотвращению и тушению лесных пожаров в 2018 году. Контрольное мероприятие проходило в рамках совместной инициативы с ВОА Португалии для последующего сравнительного анализа результатов. Оценка проводилась с точки зрения соблюдения требований нормативных актов, экономичности, продуктивности и результативности использования ресурсов, а также соблюдения принципов устойчивого развития окружающей среды. Кроме того, рассматривалось соблюдение требований к открытости информации и обеспечению гендерного равенства в данной сфере деятельности.



По итогам анализа ВОА отмечает последовательное сокращение средств, выделяемых на борьбу с лесными пожарами в предшествующем десятилетнем периоде. Проверка продемонстрировала отсутствие комплексного и всеобъемлющего подхода к планированию и реализации мероприятий между ведомствами и регионами, что создает риск «распыления» ресурсов между многочисленными нескоординированными программами и проектами и, следовательно, снижения их эффективности.

Хотя порядок взаимодействия национальных профильных служб и местных органов власти зафиксирован и в целом соблюдается, до сих пор не рассматривалась возможность совместной реализации и финансирования противопожарных мероприятий, что могло бы повысить эффективность и экономичность использования ресурсов. Тем не менее отмечается снижение из года в год количества пожаров по неустановленным причинам, а также сокращение общей площади возгорания.

ВОА обращает внимание на отсутствие агрегированной содержательной информации для качественной оценки эффективности усилий компетентных ведомств в данном направлении. Размещаемые публикации плохо структурированы, что затрудняет их использование и нарушает принципы открытости информации.

Кроме того, имеются пробелы в координации различных проектов в области предотвращения и борьбы с лесными пожарами, инициированных и финансируемых за счет средств Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских территорий. Отмечается высокая эффективность сотрудничества с Португалией в данной области, в то время как взаимодействие с другими государствами в рамках единых механизмов ЕС признано ограниченным.

По итогам проверки ВОА рекомендует профильным ведомствам и местным органам власти провести анализ, согласование и координирование планов мероприятий по борьбе с лесными пожарами, принять меры, нацеленные на повышение эффективности межведомственного взаимодействия, а также подготовить предложения по совершенствованию и обновлению устаревшей нормативно-правовой базы.

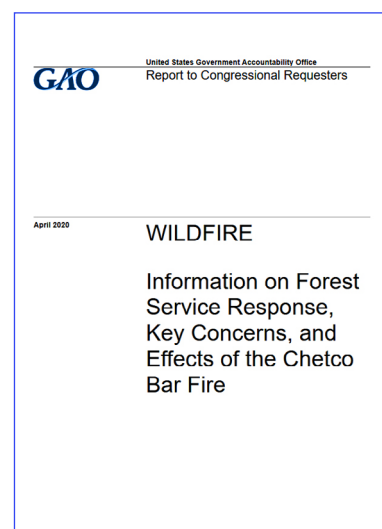
Государственное контрольное управление Соединенных Штатов Америки

Лесные пожары. Информация о мерах, предпринимаемых Лесной службой США, ключевых проблемах и последствиях пожара в районе реки Четко

Лесной пожар, произошедший летом 2017 года на юго-западе штата Орегон, уничтожил территорию размером более 190 тыс. акров (около 76 тыс. га) за четыре месяца. Из-за удаленного расположения места возгорания и крутого рельефа местности первоначальные попытки Лесной службы США справиться с огнем оказались неудачными. Пожарные смогли локализовать огонь только спустя несколько месяцев, в ноябре 2017 года. Согласно данным Лесной службы и Бюро по управлению землями, на подавление огня было потрачено около \$58 млн.

В рамках опросов, проведенных ВОА США, чиновники Лесной службы и вовлеченные стороны обозначили ряд проблем, возникших при выполнении мер, предпринятых службой во время пожара. Выделенные проблемы соотносятся со следующими категориями:

- доступность противопожарного оборудования;
- коммуникация между различными участниками, задействованными в процессе ликвидации пожара;



- коммуникация с общественностью;
- мероприятия по сокращению пожарной опасности.

Лесная служба предприняла ряд шагов по устранению некоторых проблем. Например, была налажена коммуникация с местными общинами; стал проводиться более активный мониторинг социальных медиа.

Исследования
по теме

Глобальная оценка лесных ресурсов 2020 года

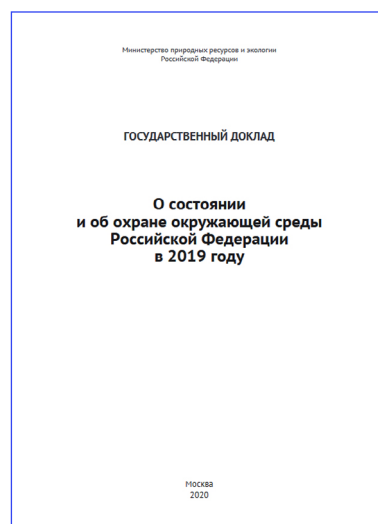
В публикации содержатся выводы Глобальной оценки лесных ресурсов 2020 года (ОЛР-2020). Содержащаяся в ОЛР информация дает всестороннее представление о лесах мира и о том, как меняется этот ресурс. Такая детальная глобальная картина должна способствовать, по мнению авторов, формированию рациональной политики, практики и инвестиций, затрагивающих леса и лесное хозяйство.



[Подробнее](#)

О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году

Ежегодный Государственный доклад представляет собой информационно-аналитический материал, содержащий систематизированные данные о фактическом состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 2019 году, в том числе информацию о состоянии отдельных компонентов природной среды и видов природных ресурсов, естественных экосистем, о происходящих процессах и явлениях, о природных и антропогенных факторах, включая сведения об основных отраслях экономической деятельности, влияющих на состояние окружающей среды, анализ, тенденции и прогноз их воздействия на окружающую среду, об основных достижениях в государственном регулировании охраны окружающей среды и природопользования.



[Подробнее](#)

Восстановление лесных ландшафтов на Кавказе и в Центральной Азии

В исследовании, посвященном в первую очередь периоду от распада Советского Союза до наших дней, определяются ключевые факторы деградации лесов и потенциал восстановления лесных ландшафтов на Кавказе и в Центральной Азии. Исследование было проведено в поддержку подготовки обязательств по восстановлению лесов в восьми странах Кавказа и Центральной Азии в преддверии Круглого стола министров по восстановлению лесных ландшафтов и Боннского вызова на Кавказе и в Центральной Азии, который состоялся в июне 2018 года в Астане (Казахстан). На этом заседании Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан обязались восстановить более 2,5 млн га леса к 2030 году.



[Подробнее](#)

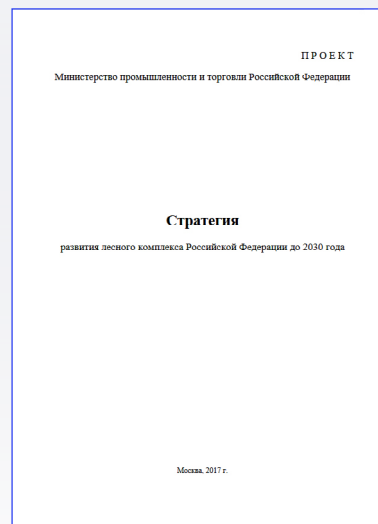
Факторы развития лесопромышленного бизнеса в современных условиях хозяйствования

Исследование посвящено изучению экзогенных и эндогенных факторов развития лесопромышленного бизнеса по направлению «плантационное лесовыращивание». Рассмотрено современное состояние лесного хозяйства в России. Изучен мировой опыт плантационного выращивания лесных культур. Описаны направления государственной поддержки предпринимательства в лесном хозяйстве. Рассмотрены риски в лесной отрасли, представлена их классификация, экспертная оценка рисков, описано оказываемое влияние на прибыль.

[Подробнее](#)

Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года

При разработке проекта Стратегии использовался комплексный подход, основанный на анализе стратегического и институционального контекстов. К 2030 году планируется существенно увеличить вклад лесного комплекса в экономику страны. Основные направления – развитие ориентированного на экспорт производства целлюлозы, рост выпуска тарного картона и санитарно-гигиенических изделий для внутреннего рынка, а также развитие производства пиломатериалов, фанерно-плитных производств, мебели, деревянного домостроения, ориентированного примерно в равной степени на внутренний рынок и на экспорт.



[Подробнее](#)

Инновации и технологии в лесном хозяйстве

В сборник включены тезисы докладов участников V Международной научно-практической конференции «Инновации и технологии в лесном хозяйстве», состоявшейся 31 мая – 2 июня 2016 года в ФБУ «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства». В нем можно прочитать о критериях оценки эффективности воспроизводства лесов в многолесных районах, инновациях в охране лесов от пожаров, влиянии пожаров на природу.

[Подробнее](#)

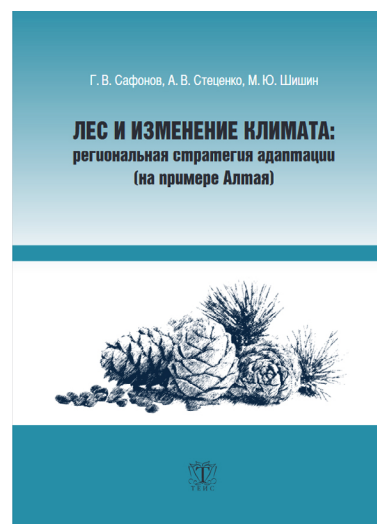
Концепции экономической безопасности лесного хозяйства в условиях климатических изменений и возрастания антропогенной нагрузки

В монографии проведен анализ возникновения угроз экономической безопасности в лесном секторе экономики, в связи с которыми необходимо учитывать конфликты интересов участников системы ее обеспечения. Также определены наиболее значимые причины возникновения этих угроз. По мнению авторов, решение задачи повышения запаса прочности в лесном хозяйстве должно рассматриваться с позиции оценки всех индикаторов, влияющих на его формирование, также с позиции принятия верного управленческого решения, которое в случае опасности будет способствовать быстрой экономической реабилитации.

[Подробнее](#)

Лес и изменение климата: региональная стратегия адаптации (на примере Алтая)

Книга посвящена одной из крайне актуальных экологических проблем современности – влиянию изменения климата на бореальные леса. На примере юга таежной зоны центральной Сибири (Алтайского региона) проанализировано влияние опасных климатических изменений и дана оценка потенциала адаптации к ним лесных экосистем. Представлены результаты ретроспективного анализа поглощения парниковых газов из атмосферы и долгосрочный прогноз влияния климатических изменений на лесные экосистемы.



[Подробнее](#)

Инвестиции в леса России: методологические основы

В монографии описаны методологические основы, необходимые для реализации лесных проектов под эгидой Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола к ней.

Рассматриваются методические подходы к мониторингу пулов углерода в лесах, методики расчета поглотительной способности углероддепонирующих насаждений и экосистем. Предложены рекомендации для разработки лесных проектов с привлечением инвестиций с мирового углеродного рынка.

Стеценко А.В., Сафонов Г.В.

ИНВЕСТИЦИИ В ЛЕСА РОССИИ:
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

Москва
МАКС Пресс
2010

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Для борьбы с лесными пожарами призывают модернизировать систему мониторинга и разделить зоны ответственности

Предотвращение лесных пожаров обходится дешевле, чем их тушение, поэтому помимо расходов на лесопожарную технику необходимо также вкладываться в систему мониторинга, призывает зампред комитета ТПП РФ по природопользованию и экологии Юрий Шуваев.

07.12.2020 | Комсомольская правда

[Полная версия публикации](#)

Самое большое вливание за последние десятилетия: эксперты оценили траты на лесопожарную технику

Почти 6,5 тыс. единиц новой лесопожарной техники и оборудования в этом году уже получили регионы, сообщили в Рослесхозе. Всего на эти цели выделено более 3,3 млрд рублей, за десять месяцев потратили 95 % из них. «Выделение дополнительного финансирования критически важно, – подчеркнул директор Центра лесной пирологии Роман Котельников. – Серьезные средства на лесопожарную технику поступают в рамках проекта «Сохранение лесов», и это приносит определенный эффект. То, что это не решит всех финансовых проблем в охране лесов от пожаров, это, конечно, понятно. Но то, что это самое большое вливание за последние десятилетия, – это точно».

26.11.2020 | Комсомольская правда

[Полная версия публикации](#)

Забайкалье получило 103 единицы лесопожарной техники по нацпроекту «Экология»

Забайкальский край в 2019–2020 годах получил 103 единицы лесопожарной техники и 387 единиц оборудования по нацпроекту «Экология», сообщили ТАСС в пресс-службе министерства природных ресурсов региона.

22.10.2020 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

«Мы не видим, чем мы управляем»

В августе 2020 года исполнилось 10 лет с момента масштабных лесных пожаров, которые в том числе привели к задымлению в Москве и других крупных городах. Тогда проблемы управления лесным хозяйством обсуждались особенно активно. Говорят об этом и сейчас – на фоне крупных природных пожаров, бушевавших в Сибири в прошлом году и продолжающихся в некоторых регионах и этим летом, а также сообщений о массовых незаконных рубках леса. Итоги сразу двух проверок с начала года опубликовала Счетная палата: одна была посвящена контролю за оборотом лесоматериалов, вторая – собственно работам по лесоустройству. Выводы неутешительны: в России не имеется достоверной информации об объемах заготовки и оборота древесины, она разнится на уровне регионов, Рослесхоза и Росстата.

17.08.2020 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Россия за полгода потратила более четырех миллиардов рублей на сохранение лесов

За первую половину 2020 года российские регионы потратили более четырех миллиардов рублей в рамках реализации проекта «Сохранение лесов» нацпроекта «Экология». Об этом сообщается на сайте Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз).

23.07.2020 | Lenta.ru

[Полная версия публикации](#)

На линии огня

На совещании премьер-министра Михаила Мишустина с его заместителями вице-премьер Виктория Абрамченко представила доклад об оперативной обстановке с лесными пожарами. Ситуацию она оценила как достаточно напряженную. Пожароопасный сезон из-за аномально теплой, малоснежной зимы и сухой весны стартовал рано – первые лесные пожары отмечали уже в январе. Впервые за всю историю космического мониторинга в этом году зафиксирован лесной пожар за Северным полярным кругом. «С начала года огнем пройдено 1,2 миллиона гектаров. Возникло в общей сложности более 9 тысяч лесных пожаров», – рассказала вице-премьер.

21.07.2020 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

В правительстве назвали пожароопасные регионы России

Наиболее пожароопасными являются регионы Дальнего Востока, на них приходится более 80 % всех лесных пожаров. Об этом заявила заместитель Председателя Правительства РФ Виктория Абрамченко на совещании у премьер-министра Михаила Мишустина 20 июля.

20.07.2020 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Для борьбы с лесными пожарами в России вызвали искусственные дожди

Для снижения уровня пожарной опасности в лесах при тушении пожаров в России проводятся работы по искусственному вызыванию осадков, рассказала заместитель Председателя Правительства РФ Виктория Абрамченко. Работы уже завершены на территории Иркутской области и Красноярского края, а также к ним приступили в Забайкальском крае.

17.07.2020 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата проверит оснащение регионов лесопожарной техникой

Счетная палата проведет проверку расходов на оснащение регионов лесопожарной техникой в связи с увеличением количества лесных пожаров в 2020 году, сообщил ТАСС аудитор Счетной палаты Михаил Мень. «Счетная палата пересмотрела план работы на 2020 год. Свои корректировки внесли пандемия и новые требования времени. В частности, принято решение провести в этом году проверку расходов на оснащение регионов лесопожарной техникой», – сказал Мень.

06.07.2020 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Из искры возгорятся планы

Минприроды предлагает фактически вовсе отказаться от так называемых зон контроля, в пределах которых региональным властям разрешается не тушить лесные пожары. Сейчас на такие зоны приходится почти половина всего лесного фонда России, ведомство предлагает сократить их до 6 %. На существенном уменьшении этих территорий ранее настаивали экологи – 90 % катастрофических пожаров лета 2019 года пришлось именно на них. При этом еще месяц назад в природоохранном ведомстве сомневались в необходимости радикального секвестра зон контроля, утверждая, что это «потребует кратного увеличения сил и средств». Зеленые опасаются, что из-за недостатка финансирования регионы все равно не станут тушить возгорания на труднодоступных участках, и прогнозируют возможное повторение прошлогодней кризисной ситуации с лесными пожарами.

23.06.2020 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Глава Минприроды оценил риск повторения лесных пожаров в Сибири

Глава Минприроды Дмитрий Кобылкин прокомментировал вероятность повторения прошлогодних лесных пожаров в Сибири и задымления городов. По его словам, подготовка к пожароопасному сезону на федеральном уровне была начата заблаговременно, на все виды лесохозяйственной деятельности было выделено 33 млрд рублей, из них 6,2 млрд рублей – на охрану лесов от пожаров.

15.06.2020 | RT

[Полная версия публикации](#)

Леса готовы гореть наполовину

Рослесхоз отчитался о сокращении на 15 % так называемых зон контроля, в пределах которых региональным властям разрешается не тушить лесные пожары, если траты на борьбу с огнем превышают прогнозируемый ущерб, а пламя не угрожает населенным пунктам и объектам экономики. Впрочем, из 1 млрд га лесного фонда России зоны контроля сейчас составляют территорию около 530 млн га. Остальные намерения Минприроды реформировать сферу после катастрофических лесных пожаров летом 2019 года не продвинулись дальше обсуждений и законопроектов. Экологи предупреждают: при отсутствии увеличения финансирования на тушение и предупреждение пожаров заметного улучшения не будет.

23.05.2020 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

На Дальнем Востоке проведут работы по восстановлению лесов на 244 тыс. га

Восстановление лесов началось в пяти регионах Дальнего Востока, работы охватят 244,5 тыс. га, что почти на четверть больше итогового показателя прошлого года. Об этом сообщили ТАСС в Департаменте лесного хозяйства по Дальневосточному федеральному округу.

14.05.2020 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

«Люди самоизолировались на природе и забыли о правилах»

Режим самоизоляции привел к росту лесных пожаров. На 28 апреля было зафиксировано 3 339 очагов возгорания, тогда как в прошлом году их было 1 960. А площадь, пройденная огнем в этом апреле, увеличилась почти на 100 тыс. га. Ситуацию осложняет и погода: аномально теплая зима сменилась жаркой весной, температура в Сибири уже намного выше климатической нормы. При этом 11 регионов страны до сих пор не подготовились как следует к началу пожароопасного сезона. Глава Рослесхоза Сергей Аноприенко рассказал «Известиям», на каких территориях уже введен режим ЧС, велика ли вероятность повторения дымного лета-2010, и почему в одних субъектах штрафы за разведение огня дисциплинируют граждан, а в других нет.

29.04.2020 | Известия

[Полная версия публикации](#)

В ГД попросили Счетную палату проверить госзакупки лесопожарной техники

Комитет Госдумы по экологии и охране окружающей среды просит Счетную палату проверить эффективность расходования в регионах средств, направленных правительством на закупку лесопожарной техники и оборудования, следует из письма, направленного главе СП РФ Алексею Кудрину.

21.04.2020 | РИА Новости

[Полная версия публикации](#)

Мишустин пообещал держать вопрос противопожарной безопасности на особом контроле

Федеральные власти будут держать вопрос противопожарной безопасности в регионах на особом контроле. Об этом заявил премьер-министр РФ Михаил Мишустин на заседании кабмина. Он призвал глав субъектов Российской Федерации «обратить самое пристальное внимание на пожарную безопасность в их регионах, подготовить технику, людей, провести профилактические работы». В случае если в регионе будут найдены нарушения, необходимо устранить их в самые короткие сроки, добавил Мишустин.

09.04.2020 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

В Минприроды Якутии объяснили ограниченную готовность к лесным пожарам недофинансированием

Власти Якутии считают, что ограниченная готовность региона к лесным пожарам связана с недофинансированием и низкой укомплектованностью лесопожарных формирований. Такое мнение выразил ТАСС представитель регионального министерства экологии, природопользования и лесного хозяйства. «Ежегодно субъект признают ограниченно готовым к пожароопасному сезону в связи с недофинансированием лесопожарных формирований», – отметил собеседник агентства.

03.04.2020 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Финансирование сохранения лесов сократят на треть в 2020 году

Рослесхоз в этом году потратит на сохранение лесов на треть меньше, чем в прошлом году. Это связано с тем, что в 2019 году дополнительные деньги экстренно выделялись в связи с масштабными пожарами. «Всего на реализацию мероприятий проекта в 2020 году за счет средств федерального бюджета предусмотрено финансирование на сумму более 6,6 миллиарда рублей», – заявил замглавы ведомства Михаил Клинов на пресс-конференции, посвященной Международному дню лесов.

23.03.2020 | РИА Новости

[Полная версия публикации](#)

До первых пожаров – меньше месяца

Пожароопасный сезон 2020 года будет сложным и может быть открыт уже 1 апреля. Об этом заявил глава Рослесхоза Сергей Аноприенко на совещании в Иркутске. «По прогнозам, предстоящий пожароопасный сезон также обещает быть сложным, поэтому времени у нас на раскачку нет», – сказал он. По его словам, в этом году в числе первых загорятся леса на востоке Тывы, в юго-западной части Иркутской области, в Забайкалье и Бурятии. «С учетом предварительного прогноза пересмотрены сроки подготовки парашютистов-десантников «Авиалесоохраны». В этом году они приступили к тренировкам на две недели раньше обычного», – отметил Аноприенко.

03.03.2020 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата сообщила об отсутствии достоверной информации о большей части леса в России

Достоверная информации о большей части леса в России отсутствует, сообщила Счетная палата по результатам проверки эффективности использования лесных ресурсов в 2016–2018 годах. По данным СП, пожары, рубка и неблагоприятные погодные условия стали основными причинами повреждения и гибели лесов. «За последние три года покрытая лесом площадь сократилась на 2,1 млн га, или 0,3 %, и по состоянию на начало 2019 года составила 768,1 млн га», – говорится в отчете. Площадь земель, требующих лесовосстановления, увеличилась на 2,8 % и составила 33,2 млн га, или 4,3 % от покрытой лесом территории.

22.01.2020 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

● Галина Изотова: подход к финансированию полномочий регионов в сфере ОМС требует пересмотра

Российская система здравоохранения в целом справилась с вызовами пандемии, но для обеспечения ее дальнейшей устойчивости требуется дополнительная проработка отдельных вопросов развития отрасли. Такое мнение высказала заместитель Председателя Счетной палаты Галина Изотова на правчесе в Совете Федерации.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата: госпрограмма «Юстиция» нуждается в доработке

Госпрограмма «Юстиция» в последние годы находилась в числе лидеров как по исполнению расходов, так и достижению ключевых показателей. Однако анализ Счетной палаты показал, что ежегодно демонстрируемые высокие результаты недостаточно репрезентативны и не позволяют объективно оценить достижение поставленных в госпрограмме целей и задач. «Ежегодное высокое выполнение плановых значений показателей госпрограммы «Юстиция», а также высокий уровень кассового исполнения расходов (до 99,9 %) не могут объективно характеризовать успешность достижения целей госпрограммы и ее эффективность ввиду их крайне слабой взаимосвязи между собой и целями госпрограммы», – сообщила на заседании Коллегии аудитор Татьяна Блинова.

[Полная версия публикации](#)

● Новый раздел на портале «Госрасходы» – госпрограммы стали более понятными

Специалисты портала-агрегатора «Госрасходы» проанализировали финансирование 46 действующих госпрограмм с 2016 года по настоящее время. Данные представлены в агрегированном виде и о каждой из программ. Кроме того, специалисты рассчитали индикаторы по статистике госконтрактов в рамках 38 программ (кроме тех, по которым основное финансирование идет через субсидии). Новый раздел призван сделать более понятным механизм финансирования государственных программ. Ранее на Форуме стратегов глава Счетной палаты Алексей Кудрин заявил, что «в государственных программах очень много целей, показателей, индикаторов, и они не всегда сбалансированы. Нам нужно сделать более лаконичными эти программы, понятными, в том числе людям, а не только чиновникам-управленцам».

[Полная версия публикации](#)

● Галина Изотова: Россия находится на пути построения пациент-ориентированной модели здравоохранения

Доступная и качественная первичная медпомощь, а также достаточное финансирование, основанное на единых стандартах, – ключевые условия построения эффективной пациент-ориентированной модели здравоохранения. Такое мнение высказала заместитель Председателя Счетной палаты Галина Изотова, выступая на XII Гайдаровском форуме в ходе экспертной дискуссии «На пути к пациент-ориентированной модели здравоохранения, или почему не все «таблетки» одинаково полезны».

[Полная версия публикации](#)

● Алексей Кудрин: открытость экономики и государственных органов повышает доверие и ускоряет экономику

Доверие – это важный инструмент экономического роста. От того, насколько граждане верят государству, полагаются на него, зависит финансовое благополучие страны. Рецепт, который повысит градус доверия, а значит придаст стимул развитию России, поделился Алексей Кудрин в экспертной дискуссии «Экономика доверия» второго дня Гайдаровского форума. Главное, по мнению Председателя Счетной палаты, – открытость. Впрочем, одного только знания, куда и как распределяется федеральный бюджет, недостаточно. У граждан должна быть возможность влиять на ряд решений, в том числе в правоохранительной сфере. Отсюда очередной компонент роста доверия: общественные советы. Они, как полагает Алексей Кудрин, должны быть более независимыми, а их отношение к внешней критике – позитивнее. «Сейчас управляемая ситуация информационного поля присутствует. Мне кажется, что к критике стали немного болезненнее относиться», – отметил Председатель Счетной палаты.

[Полная версия публикации](#)

● Первый день Гайдаровского форума: от повышения финансовой грамотности россиян до глобального устойчивого развития

Прошел первый день Гайдаровского форума. Темой 2021 года стала «Россия и мир после пандемии». Аудитор Счетной палаты Дмитрий Зайцев принял участие в сессии «Устойчивое развитие: идеальная картина мира или реальная перспектива». Аудитор Алексей Саватюгин выразил свое мнение в беседе на тему «Как изменилась финансовая модель россиян в период пандемии». Директор департамента аудита образования, науки и инноваций Счетной палаты Светлана Меркушина ответила на актуальные вопросы в разговоре «Образование будущего для детей настоящего».

[Полная версия публикации](#)

● Средства резервного фонда Правительства помогли частично покрыть дефицит школ и детсадов в Санкт-Петербурге

Свыше 7,1 тыс. дополнительных мест в общеобразовательных школах и детских садах появилось в Санкт-Петербурге в 2019 году за счет средств резервного фонда Правительства России. Однако полностью покрыть существующий в городе дефицит объектов социальной инфраструктуры не удалось. Причина – высокие темпы строительства жилья, значительно опережающие ввод социальных объектов. «По итогам 2019 года обеспеченность местами в детских садах Санкт-Петербурга составила 46,6 места на 1 тыс. жителей, в школах – 85,1 места на 1 тыс. жителей. Допустимые уровни обеспеченности – 61 место в детских садах и 120 мест в школах на 1 тыс. жителей. При этом доступность как дошкольного образования, так и общего образования в городе составляет 100 %. Это свидетельствует о фактическом комплектовании школ и детсадов бóльшим количеством детей, чем рассчитано при строительстве зданий», – сообщил на заседании Коллегии по итогам проверки аудитор Счетной палаты Данил Шилков.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата и Федеральное казначейство совершенствуют финансовый контроль

Рабочая группа Счетной палаты и Федерального казначейства по вопросам государственного финансового контроля подвела итоги совместной работы в 2020 году и утвердила планы на 2021 год. Выступая на заседании, которое прошло в формате видеоконференции, заместитель Председателя Счетной палаты Галина Изотова отметила основательные результаты взаимодействия двух ведомств и глубокий взаимный интерес к продолжению сотрудничества в наступающем году. «В 2020 году рабочая группа провела все 12 запланированных мероприятий, а также четыре расширенных рабочих встречи. Они проходили преимущественно в онлайн-формате. Однако это никак не сказалось на качестве решений и эффективности взаимодействия двух ведомств», – отметила Галина Изотова.

[Полная версия публикации](#)

● ВОА России и Беларуси подтвердили обоснованность параметров бюджета Союзного государства на 2021 год

Анализ показал, что предусмотренные в проекте параметры бюджета обоснованы. Бюджет планируется профицитным. Однако размер профицита снизится по сравнению с 2020 годом на 67,1 % и составит 47,5 млн рублей. Доходы, согласно прогнозу, составят 4,72 млрд рублей, расходы – 4,67 млрд рублей. Это ниже аналогичных показателей 2020 года на 14,6 и 13,2 % соответственно. Снижение доходов в основном обусловлено сокращением размера долевых взносов государств-участников (на 10 %) и остатков прошлых лет (более чем в пять раз). Расходы уменьшатся в связи с завершением ряда программ и проектов Союзного государства.

[Полная версия публикации](#)

● СП дала Правительству рекомендации по сокращению уровня бедности

В 2018 году Президентом России были сформулированы национальные цели развития страны, одна из которых заключалась в снижении уровня бедности с 13,2 до 6,6 % к 2024 году. В 2020 году национальные цели были уточнены, и срок достижения этой цели был отнесен к 2030 году. Счетная палата совместно с экспертами Центра перспективных управленческих решений (ЦПУР) провела анализ государственной политики, направленной на снижение бедности, который показал, что комплексная государственная политика в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности недостаточно систематизирована. Ей не хватает доказательной базы и адресности.

[Полная версия публикации](#)

● На 1 июля 2020 года в 76 регионах в очереди на ЭКО числилось свыше 24 тыс. пациентов

Планируемые объемы процедуры экстракорпорального оплодотворения (ЭКО) за счет средств ОМС пока не покрывают потребность населения в этой услуге. «Количество планируемых циклов ЭКО и объем соответствующего финансового обеспечения недостаточны. На 1 июля 2020 года в 76 регионах в листе ожидания находилось 24 767 пациентов. В отдельных субъектах РФ сроки ожидания ЭКО достигают 18 месяцев. Предложения медицинских организаций по объемам ЭКО превышают объемы, которые им распределяют комиссии по разработке территориальных программ ОМС. Это свидетельствует о неиспользовании имеющегося потенциала региональных систем здравоохранения при наличии потребности населения в медицинской помощи с применением ЭКО», – рассказала на заседании Коллегии по итогам проверки заместитель Председателя Счетной палаты Галина Изотова.

[Полная версия публикации](#)

● На пути к «цифровому аудитору»: Счетная палата подвела итоги конкурса по аналитике данных DataContest

Аналитика больших данных позволит Счетной палате не только существенно сократить время проверок и увеличить охват объектов, но и формулировать по итогам аудита еще более качественные и обоснованные выводы. Такое мнение высказал Алексей Кудрин на подведении итогов первого конкурса Счетной палаты по аналитике данных – DataContest. «Мы занимаемся оценкой госполитики и стратегий в разных отраслях, и нам важно базироваться на доказательных методах. Наши выводы должны быть очень обоснованными. Data-аналитика дает нам новые возможности для этого. Мы хотим стать цифровой Счетной палатой. Профессиональные команды в формате конкурсов и хакатонов показывают, как можно работать по многим направлениям и быстро решать задачи», – заявил Председатель Счетной палаты.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата: подходы к оплате труда бюджетников необходимо пересмотреть

Майские указы 2012 года обеспечили опережающий рост оплаты труда в бюджетном секторе. В целом по экономике в 2012–2019 годах зарплата выросла в 1,8 раза, в образовании – в 1,95 раза, в области здравоохранения и социальных услуг – в 2,1 раза. Таким стал один из позитивных выводов, которые сделала Счетная палата по итогам анализа реализации указов Президента в части повышения оплаты труда 12 категориям бюджетников. В то же время есть и минусы. Указы реализовывались в условиях децентрализации оплаты труда в бюджетной сфере – с 2005 года на федеральном и региональном уровне применяются различные системы расчета и выплаты зарплат. В частности, регионы самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда подведомственных госучреждений. В результате наблюдается существенная разница между ставками по одним и тем же должностям в разных регионах.

[Полная версия публикации](#)

● Цифровизация аудита и реализация нацпроектов – ежегодный Совет КСО об итогах года и совместных планах

Стратегический, цифровой, риск-ориентированный – таким видят государственный аудит Счетная палата и региональные КСО. Что уже сделано в этом направлении, а что только предстоит – обсудили на Совете контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации. Встреча прошла в уже привычном в условиях пандемии онлайн-режиме. За год Совет КСО провел более 50 заседаний в этом формате. Новые вызовы, как отметила в своей вступительной речи заместитель Председателя Счетной палаты Галина Изотова, влияют на стратегию взаимодействия.

[Полная версия публикации](#)

ISSN 2712-7907

© Счетная палата Российской Федерации, 2021