



ISSN 2712-7907

№ 4 (305) 2023

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Охрана лесов

Представляя
номер

Сергей Мамедов



Сергей Мамедов

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

Этот номер Бюллетеня мы посвящаем очень важной теме, которая из года в год не теряет своей актуальности, – сохранению наших лесов.

Лесные насаждения занимают 46,3 % площади нашей страны, или 1 145,8 млн га. Обеспечить сохранность этого богатства – одна из ключевых задач государства. Важная роль в ее решении отводится лесному мониторингу и организации охраны лесов от пожаров.

Мониторинг в сфере лесного хозяйства представляет собой систему наблюдений за состоянием и динамикой лесных ресурсов, которая включает лесопатологический мониторинг, мониторинг воспроизводства лесов, мониторинг пожарной опасности, а также дистанционный мониторинг использования лесов. К основным задачам лесного мониторинга относятся: оперативное отслеживание и регистрация текущих изменений в состоянии лесного фонда, обработка и анализ этих данных; составление прогнозов и выработка рекомендаций с целью охраны и защиты лесов, рационального использования лесных ресурсов и устойчивого развития лесного сектора экономики России.

Охрана лесов от пожаров предусматривает предупреждение лесных пожаров, мониторинг пожарной опасности в лесах, утверждение планов тушения и ликвидацию возгораний наземными и авиационными способами.

Счетная палата проверила, как функционирует действующая система мониторинга и учета лесных ресурсов и как осуществляется охрана лесов от пожаров, на примере четырех регионов. Аудит выявил ряд системных проблем и недостатков, которые позволяют сделать вывод о недостаточной эффективности этой работы. Проверка показала, что результаты лесопатологических наблюдений практически не используются, актуальность данных о состоянии лесных ресурсов не обеспечена, информационные системы в сфере лесного хозяйства работают с недостатками, а охрана лесов от пожаров организована на недостаточном уровне.

Подробно о каждом виде лесного мониторинга, выявленных проблемах и недостатках, а также предложениях Счетной палаты по их решению мы рассказываем в этом номере.

При этом хочу напомнить, что это не первое наше обращение к лесной проблематике. В ряде выпусков прошлых лет мы уже поднимали вопросы, связанные с восстановлением лесов и обеспечением регионов лесопожарной техникой. Надеемся, что наш очередной Бюллетень по этой теме станет дополнительным импульсом для решения проблем в сфере лесного хозяйства, а реализация рекомендаций Счетной палаты внесет необходимый вклад в обеспечение сохранности «зеленых легких» нашей планеты.

Содержание

Отчет о результатах контрольного мероприятия	5
Официальная позиция	52
Мнения	55
Опыт регионов. Комментарии КСО	63
Рекомендации Счетной палаты	70
Тематические проверки Счетной палаты	73
Международная практика	76
Исследования по теме	98
Публикации в СМИ	102



Сергей Мамедов

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

о результатах контрольного мероприятия
«Аудит системы мониторинга и учета лесных
ресурсов Российской Федерации, а также
охраны лесов от пожаров за 2020–2021
годы и истекший период 2022 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 20 декабря 2022 года

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель мероприятия

Проверить организацию мониторинга, учета лесных ресурсов, охраны лесов от пожаров и процессов использования средств федеральных и иных ресурсов, а также эффективность расходов на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в Российской Федерации.

Ключевые результаты мероприятия

Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) провела проверку организации мониторинга, учета лесных ресурсов, охраны лесов от пожаров, проанализировала результаты деятельности федеральных и региональных органов власти в этой сфере с учетом объемов финансового обеспечения мероприятий.

Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о том, что мониторинг лесов характеризуется недостатками организационного характера, в том числе обусловленными несовершенством действующего законодательства.

Установлены факты неприменения результатов государственного мониторинга воспроизводства лесов, лесопатологического мониторинга, нарушения и недостатки в части организации и проведения мониторинга пожарной опасности в лесах.

Передача полномочий по лесоустройству на федеральный уровень не решила вопрос его фрагментарности и обозначила проблему недостаточности финансового обеспечения. Коллизия положений Лесного кодекса не позволяет реализовать одно из мероприятий лесоустройства по закреплению на местности лесничеств.

В целом проведенный на основе критериев эффективности анализ расходования средств и реализации мероприятий по развитию и функционированию системы мониторинга и учета лесных ресурсов показал недостаточную степень эффективности.

В последние годы вопросам финансового обеспечения и нормативно-правового регулирования охраны лесов от пожаров уделяется большое внимание. Вместе с тем результаты контрольного мероприятия показывают, что в данной области имеются системные проблемы.

В 2021 году в сравнении с 2017 годом расходы на охрану лесов от пожаров в субъектах Российской Федерации за счет всех источников увеличились в 2,1 раза и составили 24,3 млрд рублей. Площадь лесных пожаров при этом возросла в 2,2 раза, до 9,9 млн га. Оперативность тушения лесных пожаров в первые сутки составила по итогам 2021 года 76,3 %, что на 1,8 % меньше, чем в 2020 году.

Проверки в регионах показали, что результативность охраны лесов от пожаров обусловлена влиянием различных факторов. В том числе на объектах контроля установлены факты ненадлежащего качества планирования и исполнения противопожарных мероприятий, недостатки противопожарного обустройства лесов, мониторинга пожарной опасности в лесах, отмечено несовершенство правового обеспечения в части реализации мероприятий по привлечению на основании соглашений сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) в лесах, а также осуществления финансирования указанных мероприятий.

На распространение лесных пожаров влияют также зоны контроля тушения лесных пожаров, в которых решениями комиссий по предупреждению и ликвидации ЧС допускается не тушить пожары. Оценка планируемого финансового обеспечения мероприятий по охране лесов от пожаров показала, что сокращение с 2023 года указанных зон не обеспечено соответствующими средствами из федерального бюджета.

Необходимо решить вопрос определения механизма расчета ущерба, наносимого лесными пожарами. Имеющаяся отраслевая отчетность в области лесного хозяйства не дает объективной информации о его размере. Ее данные показывают, что при увеличении площади лесных пожаров за последние пять лет в 2,2 раза ущерб от них сократился в 3 раза.

Анализ развития информатизации лесного хозяйства Российской Федерации показал, что функционирующие автоматизированные информационные системы (далее также – АИС) в области охраны лесов от пожаров имеют недостатки в части организации автоматизированной информационной системы дистанционного мониторинга лесных пожаров Федерального агентства лесного хозяйства (далее – ИСДМ-Рослесхоз) как прогностического инструмента обнаружения и учета возгораний, дублирования функционала федеральных и региональных АИС, размещения в них недостоверных данных.

Выявлены проблемы функционирования Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней, а также обеспечения технической поддержки ее пользователей. Имеются нарушения и недостатки в части бухгалтерского учета объектов интеллектуальной собственности, а также финансового обеспечения их развития.

В ходе проверки на объектах контроля установлены нарушения, которые обусловлены ненадлежащим применением норм бюджетного и лесного законодательства, в том числе неэффективное расходование бюджетных средств, неэффективное использование имущества, а также недостатки нормативно-правового регулирования.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации показал, что на предстоящие десятилетия поставлены амбициозные задачи по повышению поглощающей способности лесов. Однако целевые показатели в этой области в рамках документов стратегического планирования не соотносятся друг с другом. Не созданы условия для реализации лесоклиматических проектов.

Наиболее значимые выводы

Для повышения качества государственного управления в области лесного хозяйства органам государственной власти федерального и регионального уровней следует обеспечить: совместную проработку вопросов совершенствования подходов к проведению мониторинга лесов с акцентом на необходимости использования его результатов; комплексный подход к проведению лесоустройства в лесничествах с соответствующим финансовым обеспечением; повышение качества государственного управления в части охраны лесов от пожаров, а также эффективности расходования средств, направляемых на мониторинг, учет лесов и охрану лесов от пожаров.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

В рамках контрольного мероприятия Счетная палата подготовила ряд предложений, в том числе:

- 1) Правительству Российской Федерации поручить Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в срок до 30 января 2024 года проработать вопросы по:
 - внесению изменений в законодательство в части установления возможности привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации ЧС в лесах и тушения лесных пожаров при введении режимов ЧС местного и регионального уровней;
 - определению механизма финансирования мероприятий по привлечению сил и средств для ликвидации ЧС в лесах;
- 2) Минприроды России в срок до 30 января 2024 года проработать вопросы по:
 - изменению Типовой формы лесного плана субъекта Российской Федерации¹ для конкретизации мероприятий по охране лесов от пожаров в разрезе лесничеств;
 - устранению правовой неопределенности, которая не позволяет осуществлять мероприятие по закреплению на местности границ лесничеств.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Типовая форма лесного плана субъекта Российской Федерации утверждена приказом Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 692 (далее – Типовая форма лесного плана субъекта Российской Федерации).

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.1.1.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность объектов контрольного мероприятия по организации и использованию системы мониторинга и учета лесных ресурсов, в том числе бюджета углерода в лесах, охраны лесов от пожаров, а также по исполнению нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих указанные вопросы.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва).
- Федеральное бюджетное учреждение «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана» (Московская область, г. Пушкино).
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Рослесинфорг» (г. Москва) (с выездом в филиал, расположенный в Красноярском крае, г. Красноярск).
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (г. Москва).
- Министерство природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области (Архангельская область, г. Архангельск).
- Министерство лесного хозяйства Красноярского края (Красноярский край, г. Красноярск).
- Министерство экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия) (Республика Саха (Якутия), г. Якутск).
- Министерство природопользования Рязанской области (Рязанская область, г. Рязань).

4. Сроки проведения контрольного мероприятия

С 1 апреля по 20 декабря 2022 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Проверить организацию мониторинга и учета лесных ресурсов Российской Федерации, в том числе бюджета углерода в лесах, а также охраны лесов от пожаров и процессов расходования федеральных и иных ресурсов на указанные направления.

5.2. Цель 2. Оценить эффективность использования ресурсов, направленных на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в Российской Федерации, с учетом рисков ее снижения.

Критерии оценки эффективности

В рамках контрольного мероприятия применялись следующие критерии эффективности:

- запланированные результаты выполнения мероприятий по мониторингу и учету лесных ресурсов достигнуты;
- данные мониторинга и учета своевременно используются при планировании, проведении мероприятий в области лесного хозяйства, а также для определения углеродного баланса;
- данные мониторинга и учета актуальны и достоверны;
- обеспечена консолидация данных мониторинга и учета;
- отсутствует дублирование процессов мониторинга и учета;
- необходимость дополнительных ресурсов для осуществления мониторинга и учета отсутствует.

6. Проверяемый период деятельности

2020–2021 годы и истекший период 2022 года (при необходимости – более ранние периоды).

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Лесные насаждения в Российской Федерации занимают 46,3 % площади страны, или 1 145,8 млн га, и обеспечивают выполнение экономической, социальной и экологической функций, включая высокий объем поглощения парниковых газов.

Функционирование системы лесного хозяйства осуществляется на основе долгосрочного планирования лесохозяйственной деятельности субъектов Российской Федерации сроком на 10 лет. В его основе лежит учет лесов как объекта федеральной

собственности. Он ведется для организации охраны, защиты, воспроизводства лесов, их рационального использования, а также контроля за изменениями лесного фонда и обеспечения достоверными сведениями о лесах государства и общества. Учет осуществляется посредством лесоустройства, государственной инвентаризации лесов и с помощью информационных систем.

Мониторинг является элементом государственного управления в сфере лесного хозяйства посредством наблюдения, оценки и прогноза состояния и динамики лесного фонда. Он включает в себя государственный мониторинг воспроизводства лесов, государственный лесопатологический мониторинг, мониторинг пожарной опасности в лесах, дистанционный мониторинг использования лесов.

Леса подлежат охране от пожаров. В зависимости от экономического, экологического значения лесов и их природной пожарной опасности выделяются зоны охраны лесов от пожаров различными способами (с использованием наземных, авиационных или космических средств).

Контрольное мероприятие проведено в виде аудита эффективности (использовались результат-ориентированный, системно-ориентированный, проблемно-ориентированный подходы) и финансового аудита.

При формировании аудиторских доказательств были проанализированы документы, расчеты и информация, представленные по месту нахождения объектов контроля, документы из справочных правовых систем, государственной интегрированной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» и информационных систем в сфере лесного хозяйства, а также использованы результаты работы эксперта².

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Проверка организации мониторинга и учета лесных ресурсов Российской Федерации, в том числе бюджета углерода в лесах, а также охраны лесов от пожаров и процессов расходования федеральных и иных ресурсов на указанные направления

Леса находятся в постоянной динамике под влиянием человека и естественных сил природы. За три года площадь земель лесного фонда Российской Федерации

2. Государственный контракт от 2 июня 2022 г. № 5-к.

сократилась на 0,4 млн га. Общий запас древесины в России на 1 января 2022 года составил 79,1 млрд куб. м, по сравнению с началом 2019 года он уменьшился на 0,2 %³.

Площадь лесов, которые требуют восстановления, ежегодно увеличивается. За три года она выросла на 0,2 % и на 1 января 2022 года составила 35,3 млн га⁴.

Неудовлетворительно и общее санитарное и лесопатологическое состояние лесных насаждений. На 1 января 2022 года насчитывается 10,8 млн га погибших и поврежденных лесных насаждений, из них по причине лесных пожаров – 53,7 %⁵.

Указанное свидетельствует о том, что в России не обеспечивается сохранение ресурсно-экологического потенциала лесов.

8.1.1. Государственный мониторинг воспроизводства лесов⁶ и государственный лесопатологический мониторинг⁷ представляют собой систему наблюдений за лесами, в которых проводится или требуется воспроизводство, за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов, а также оценку и прогноз происходящих в них изменений.

На проведение мониторинга в области воспроизводства лесов в рамках финансового обеспечения выполнения подведомственным Рослесхозу ФБУ «Рослесозащита» государственного задания предусмотрены средства федерального бюджета в размере 317,6 млн рублей на 2020 год, 354,7 млн рублей – на 2021 год, 324,1 млн рублей – на 2022 год; в области лесопатологического мониторинга – 764,5 млн рублей на 2020 год, 832,4 млн рублей – на 2021 год, 839,5 млн рублей – на 2022 год.

С учетом превышения⁸ в 2012–2020 годах площади выбытия лесных насаждений над площадью их прироста (31,5 %) в субъектах Российской Федерации в последующие годы прогнозируется сокращение указанной разницы за счет увеличения площадей лесовосстановления в рамках реализации федерального проекта «Сохранение лесов» и дальнейшего отнесения этих площадей к землям, на которых расположены леса.

В организации вышеперечисленных видов мониторинга имеются недостатки, которые обусловлены пробелами нормативно-правового регулирования, а также нарушениями при размещении в открытых источниках данных, в том числе:

-
3. По данным формы 3-ГЛР, формируемой на основании приказов Минприроды России от 6 октября 2016 г. № 514 и от 24 декабря 2021 г. № 1007 «Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра».
 4. По данным формы 1-ГЛР.
 5. По данным формы 10-ОИП «Сведения о повреждении и гибели лесов», утвержденной приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565.
 6. Статья 61.1 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс).
 7. Статья 60.5 Лесного кодекса.
 8. Согласно отчету о результатах работ по государственному мониторингу воспроизводства лесов в Российской Федерации за 2021 год, сформированному ФБУ «Рослесозащита».

- в части государственного мониторинга воспроизводства лесов остается нерешенным вопрос нормативно-правового определения порядка использования результатов выявления земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, который отражен как системная проблема по результатам проведенного Счетной палатой контрольного мероприятия «Аудит эффективности мер по воспроизводству лесов в Российской Федерации за период 2019–2020 годов и истекший период 2021 года»⁹. Так, рекомендации по итогам инвентаризации фонда лесовосстановления, которые выдаются ФБУ «Рослесозащита» органам государственной власти субъектов Российской Федерации в форме ведомостей земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, не обязательны к применению и не являются основанием для внесения изменений в государственный лесной реестр¹⁰ (далее – ГЛР). Это обуславливает неприменение указанных результатов региональными органами государственной власти, что подтверждено проведенной проверкой текущего года в Архангельской, Рязанской областях, Красноярском крае, Республике Саха (Якутия);
- при включении в статью 61 Лесного кодекса¹¹ оценки установленных требований к выращиванию саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород в лесных питомниках в качестве нового вида работ по государственному мониторингу воспроизводства лесов соответствующие изменения в Порядок № 59¹² Минприроды России не внесены. Это влечет отсутствие порядка осуществления такой оценки, а также формирования ее результатов;
- прогнозы санитарного и лесопатологического состояния лесов Российской Федерации на официальном сайте в сети Интернет Рослесхозом в 2020–2021 годах в нарушение пункта 11 Порядка осуществления государственного лесопатологического мониторинга¹³ не размещены¹⁴.

8.1.2. Дистанционный мониторинг использования лесов представляет собой анализ качества проведения и результативности мероприятий по использованию лесов и выявлению воздействия неблагоприятных факторов на леса, в том числе в результате нарушения законодательства, с использованием методов дистанционного

-
9. Письмо в Правительство Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 02-3527/10-03.
 10. Формируется на основании Порядка ведения государственного лесного реестра, утвержденного приказом Минприроды России от 7 июля 2020 г. № 491.
 11. Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 12. Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов утвержден приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 г. № 59 (далее – Порядок № 59).
 13. Утвержден приказом Минприроды России от 5 апреля 2017 г. № 156.
 14. Нарушение устранено объектом контроля.

зондирования¹⁵. На его проведение подведомственному Рослесхозу ФГБУ «Рослесинфорг» направлены субсидии в 2020 году в размере 119,1 млн рублей, в 2021 году – 203,2 млн рублей, в 2022 году – 113,3 млн рублей.

Фактически результаты мониторинга не используются ФГБУ «Рослесинфорг». Они передаются в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации для проверки нарушений законодательства и принятия мер.

Значительный временной интервал между совершением незаконной рубки и ее обнаружением не обеспечивает возможности своевременного принятия мер по реагированию на факты незаконных рубок в лесах, что снижает результативность дистанционного мониторинга использования лесов.

Так, на протяжении 10 лет результативность применения данных мониторинга крайне низкая. Возмещение средств составляет не более 0,2 % размера ущерба, выявленного в ходе дистанционного мониторинга использования лесов.

Осуществление указанного мониторинга было в том числе рассмотрено в качестве фактора, снижающего количество нарушений лесного законодательства. Однако анализ показал, что при многократном проведении дистанционного мониторинга на территории одних и тех же лесничеств отмечается разнонаправленная динамика показателей незаконной рубки. Например, по Каргопольскому лесничеству Архангельской области произошло увеличение площади незаконной рубки с 0,9 га в 2018 году до 3 373,8 га в 2020 году, а по Красноборскому лесничеству площадь незаконной рубки сократилась с 12,3 га в 2020 году до 0,6 га в 2021 году.

При проверке ФГБУ «Рослесинфорг» установлено использование программного обеспечения «Автоматизированное рабочее место дистанционный мониторинг» без признания в бухгалтерском учете в составе группы нематериальных активов¹⁶.

8.1.3. Охрана лесов от пожаров¹⁷ включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах, в том числе мониторинг пожарной опасности, предупреждение пожаров в лесах, утверждение планов тушения и непосредственно тушение лесных пожаров.

Мониторинг пожарной опасности в лесах¹⁸ включает в себя организацию системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств; наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами; организацию

15. Пункт 37 Порядка проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденного приказом Минприроды России от 27 сентября 2021 г. № 686.

16. Нарушение пункта 7 Федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Основные средства», утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 257н.

17. Статьи 51 и 53 Лесного кодекса.

18. Статья 53.2 Лесного кодекса.

патрулирования лесов; прием и учет сообщений о лесных пожарах, а также оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах специализированными диспетчерскими службами.

На федеральном уровне¹⁹ подведомственным Рослесхозу ФБУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана» (далее – ФБУ «Авиалесоохрана») в рамках указанного мониторинга за счет субсидии на выполнение государственного задания (на 2020 год выделено 165,7 млн рублей, на 2021 год – 219,3 млн рублей, на 2022 год – 382,3 млн рублей) осуществляются авиационное патрулирование лесов на землях особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) федерального значения Байкальской природной территории; функции специализированной диспетчерской службы; контроль за достоверностью сведений о лесных пожарах в регионах.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений выполняют мониторинг пожарной опасности в лесах на землях лесного фонда. Также ими осуществляются наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами, прием и учет сообщений, оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности и лесных пожарах. В 2020 году на указанные цели из федерального бюджета выделены субвенции²⁰ на сумму 5 106,4 млн рублей, в 2021 году – 4 150,7 млн рублей, в 2022 году – 5 969,6 млн рублей. При недостаточности финансового обеспечения используются средства региональных бюджетов и внебюджетные средства государственных учреждений субъектов Российской Федерации.

Наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами организованы не должным образом, о чем свидетельствуют следующие недостатки:

- неустановление Минприроды России, к чьей компетенции²¹ относятся вопросы нормативно-правового регулирования, правил пожарной безопасности в лесах для каждого лесного района, классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды²², а также нормативов противопожарного обустройства лесов²³;
- различие данных о площадях лесопожарного зонирования, предусмотренных лесными планами субъектов Российской Федерации, ГЛР, утверждаемых приказами Рослесхоза

19. В соответствии со статьей 81 Лесного кодекса.

20. В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса.

21. В соответствии с пунктами 5.2.135 и 5.2.139 Положения о Минприроды России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, а также пунктами 2, 6, 22 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 1614.

22. Действует приказ Рослесхоза от 5 июля 2011 г. № 287 «Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды».

23. Действует приказ Рослесхоза от 27 апреля 2012 г. № 174 «Об утверждении Нормативов противопожарного обустройства лесов».

до формирования данных ГЛР (1 марта) (Республика Саха (Якутия)²⁴, Архангельская, Рязанская области, Красноярский край). Некорректность данных о лесопожарном зонировании регионов влияет на разработку планов тушения лесных пожаров, а также на качество контроля Рослесхозом за осуществлением субъектами Российской Федерации мониторинга пожарной опасности в лесах (внесение недостоверных данных о лесопожарном зонировании ФБУ «Авиалесоохрана» в ИСДМ-Рослесхоз);

- невыполнение в ряде регионов²⁵ приказа Рослесхоза от 5 июля 2011 г. № 287 в отношении необходимости применения федеральных классов пожарной опасности (далее – КПО) в лесах в зависимости от условий погоды, отраженных в ИСДМ-Рослесхоз²⁶. Указанное может повлечь как повышение кратности наземного и авиационного патрулирования и, соответственно, дополнительные затраты, так и ее снижение, что сказывается на результативности предупредительных мер по охране лесов от пожаров;
- несоответствие времени определения КПО в текущие сутки²⁷ и времени начала наземного патрулирования лесов и осмотра лесов в целях обнаружения лесных пожаров на пожарных наблюдательных пунктах²⁸. Указанное влечет риск неактуальности данных, являющихся в регионах основой для назначения кратности патрулирования лесов, что может отразиться на своевременности обнаружения лесных пожаров;
- неприменение в ряде регионов данных ИСДМ-Рослесхоз, что в отдельных случаях приводит к позднему обнаружению лесных пожаров, распространению их на больших площадях и, как следствие, росту затрат на их ликвидацию.

Одним из таких примеров является неиспользование специализированной лесопожарной организацией ГБУ Рязанской области «Пожлес» отраженных в ИСДМ-Рослесхоз сведений о пожарах, возникших на территории Колесниковского и Бусаевского участков лесничеств в августе 2022 года на площади 343,6 га, а также некорректных данных²⁹ в адрес Рослесхоза о пожарной опасности и пожарах в лесах.

-
24. Например, на 2022 год площадь зоны авиационного обнаружения и тушения в Лесном плане Республики Саха (Якутия) установлена в размере 20,49 тыс. га, в ГЛР – 30,6 тыс. га, приказом Рослесхоза от 26 января 2022 г. № 22 – 41,5 тыс. га, площадь зоны космического мониторинга – 231,2 тыс. га, 220,2 тыс. га, 207,4 тыс. га соответственно, площадь зоны наземного обнаружения и тушения – 0,3 тыс. га, 0,8 тыс. га, 0,6 тыс. га соответственно.
 25. В том числе в Красноярском крае, Республике Саха (Якутия), Рязанской области.
 26. В ходе выборочной проверки правильности установления КПО в 20 регионах по состоянию на 30 июня 2022 года (447 районов) установлено несоответствие КПО в 26 % случаев.
 27. Предусмотрено приказом Рослесхоза от 5 июля 2011 г. № 287 (по состоянию на 12-14 часов прошедших суток).
 28. Определено Порядком осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, утвержденным приказом Минприроды России от 23 июня 2014 г. № 276 (с 6 до 11 часов текущих суток).
 29. Данные должны представляться в Рослесхоз в порядке, предусмотренном Правилами осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2011 г. № 687.

Непринятие соответствующих мер повлекло потери³⁰ лесных насаждений в объеме 4 489,6 куб. м.

Анализ организации системы обнаружения и учета лесных пожаров показал, что имеются следующие недостатки.

- Отсутствие развития ИСДМ-Рослесхоз на протяжении более чем трех лет. Это обуславливает недостаточную результативность указанной АИС как системы обнаружения и учета лесных пожаров в рамках лесопожарного мониторинга.

При патрулировании лесов в субъектах Российской Федерации доля подтверждения лесного пожара на обнаруженных ИСДМ-Рослесхоз «термоточках» низкая. Например, в 2020 году при патрулировании не подтвердились факты лесного пожара по 23 386 из 29 588 «термоточек», или 79 %.

Указанное приводит к дополнительным расходам бюджетов субъектов Российской Федерации на мониторинг пожарной опасности в лесах и отвлечению сил и средств для осуществления патрулирования лесов. Только на территории Красноярского края в 2020 году такие расходы составили 47,1 млн рублей.

- Отсутствие модернизации блока моделирования развития пожара³¹ подсистемы автоматизированной подготовки рекомендаций по организации мониторинга и тушения лесных пожаров ИСДМ-Рослесхоз с 2018 года.
- Нефункциональность с 2019 года в ИСДМ-Рослесхоз модуля грозопеленгации, который является эффективным инструментом прогностического определения³² мест грозовой активности и координат возможных пожаров. При этом, например, согласно многолетним наблюдениям³³, среднее количество лесных пожаров в лесах Республики Саха (Якутия), возникших от гроз, составляет 87,9 % от общего числа лесных пожаров в регионе и 95,9 % общей площади лесных пожаров.

Всего ФБУ «Авиалесоохрана» на территории 22 регионов размещено 32 станции регистрации молниевых разрядов «Верей-МР». В ходе контрольного мероприятия установлены факты непринятия мер по обеспечению сохранности указанного имущества, числящегося на балансе учреждения, общей первоначальной стоимостью 1,7 млн рублей, в связи с чем существуют риски его утраты³⁴.

30. Акты о пожарах № 7-2 и № 7-3 от 23 сентября 2022 г.

31. Предназначен для оперативного прогноза распространения лесного пожара и предварительной оценки возможного ущерба от пожаров объектам инфраструктуры.

32. Инструмент прогнозирования на основе перспективных методов (математических моделей и вероятностных критериев) с использованием технологии дистанционного зондирования и геоинформационных систем.

33. По данным ИСДМ-Рослесхоз и региональной системы мониторинга пожарной опасности на территории Республики Саха (Якутия) за 2017-2021 годы.

34. Договоры ответственного хранения в отношении указанных станций не оформлены.

Также проверка показала, что на территории субъектов Российской Федерации гронопеленгаторы отключены. Информация о грозовой активности в лесопожарные центры регионов не поступает. Это снижает качество мониторинга пожарной опасности и оперативности обнаружения лесных пожаров от гроз. При этом среднее количество лесных пожаров, возникших от гроз, только в лесах Красноярского края в период с 2016 по 2021 год составляет 50,5 % общего числа лесных пожаров, а средняя площадь таких пожаров – 90,3 % площади лесных пожаров региона.

- Осуществление дистанционного зондирования Земли из космоса в том числе с помощью космических аппаратов отечественного производства, которые не обеспечивают потребности для работы ИСДМ-Рослесхоз в полном объеме как по количеству, так и по качеству данных космической съемки.

Вышеизложенное не обеспечивает реализацию положений Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года³⁵.

- Отсутствие координации между ИСДМ-Рослесхоз и региональными АИС по мониторингу пожарной опасности и учету лесных пожаров. Из 17 указанных АИС, используемых в субъектах Российской Федерации, только 23,5 % скоординированы с ИСДМ-Рослесхоз³⁶.

Это влечет дублирование части функционала региональных АИС в области мониторинга пожарной опасности «Лесохранитель»³⁷, «Ясень-2»³⁸ с ИСДМ-Рослесхоз. Это относится, например, к учету информации по лесному пожару и загрузке данных мониторинга. При этом расходы на разработку, модернизацию и эксплуатацию указанных региональных АИС за 2020–2022 годы за счет средств регионального бюджета составили 44,4 млн рублей.

Существует риск нереализации с 1 января 2025 года Федерального закона № 3-ФЗ³⁹ в части представления регионами в Рослесхоз данных о пожарной опасности в лесах

-
35. Согласно Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р (далее – Стратегия развития лесного комплекса до 2030 года), в целях обеспечения раннего обнаружения лесных пожаров требует дальнейшего развития ИСДМ-Рослесхоз, функционирующая с использованием возможностей космической группировки спутников отечественного производства, обеспечивающих получение оперативной и актуальной информации о лесных пожарах.
36. Например, в Архангельской области необходимые для предоставления в ИСДМ-Рослесхоз сведения аккумулируются первоначально в региональной АИС «Мониторинг лесных пожаров в Архангельской области». Затем информация из указанной региональной АИС предоставляется в ИСДМ-Рослесхоз. Это ведет к увеличению временных, трудовых затрат, а также риску появления технических ошибок в связи с переносом данных в ручном режиме.
37. Применяется, например, в Самарской, Архангельской, Калужской, Орловской, Тверской областях, Пермском крае, Республике Крым.
38. Применяется, например, в Новосибирской области, Алтайском крае.
39. Федеральный закон от 4 февраля 2021 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ).

и лесных пожарах в форме электронного документа (интеграция АИС) в связи с отсутствием финансирования и организации работы в указанном направлении.

- ИСДМ-Рослесхоз содержит 33 формы отчетности, которые не утверждены Рослесхозом. Указанные формы были разработаны в рамках контрактов по модернизации и сопровождению ИСДМ-Рослесхоз.
- Представление субъектами Российской Федерации недостоверных данных о площади лесных пожаров на их территориях в ИСДМ-Рослесхоз свидетельствует о невыполнении ими в полном объеме требований статьи 53.2 Лесного кодекса.

По результатам проверок достоверности сведений⁴⁰, осуществляемых ФБУ «Авиалесоохрана», отмечается, что доля недостоверно представляемой информации о площади лесных пожаров регионами увеличена в 2022 году на 13,1 % по сравнению с 2020 годом. Наибольшее отклонение – 58,1 % – установлено в отношении проверенной площади лесных пожаров в Иркутской области в 2022 году.

При организации и осуществлении патрулирования лесов выявлены следующие нарушения и недостатки:

- неустановление Рослесхозом в 2021 году при организации авиационных работ по охране лесов от пожаров на землях ООПТ федерального значения Байкальской природной территории маршрутов авиационного патрулирования лесов и кратности авиационного патрулирования лесов, сроков начала и окончания авиационного патрулирования лесов⁴¹, что повлекло невыполнение ФБУ «Авиалесоохрана» работы по мониторингу пожарной опасности;
- нарушение ФБУ «Авиалесоохрана» в 2022 году даты начала авиапатрулирования, установленной приказами по открытию пожароопасного сезона на землях ООПТ федерального значения, входящих в состав Байкальской природной территории⁴²;
- отсутствие форм отчетности ИСДМ-Рослесхоз, предусматривающих информацию о кратности наземного патрулирования⁴³, что не позволяет проводить анализ и контроль ее соблюдения;

40. В соответствии с Методикой проведения проверки достоверности сведений о площади лесных пожаров с использованием данных дистанционного зондирования Земли высокого пространственного разрешения, утвержденной приказом Минприроды России от 13 октября 2014 г. № 437.

41. Нарушение подпункта «г» пункта 17 Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров, утвержденного приказом Минприроды России от 15 ноября 2016 г. № 597 (далее – Порядок № 597).

42. Нарушение пункта 8 Порядка № 597, согласно которому авиационное патрулирование должно осуществляться в сроки, установленные органами государственной власти, органами местного самоуправления. Начало полетов с 1 июня 2022 г. на территории Баргузинского государственного заповедника (с задержкой на 16 суток), начало полетов с 1 июня 2022 г. на территории Байкало-Ленского заповедника (с задержкой на 46 суток).

43. Установлена приказом Минприроды России от 23 июня 2014 г. № 276 «Об утверждении порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров».

- сокращение в регионах фактической кратности авиационного патрулирования⁴⁴ в 2021 году по сравнению с 2020 годом на 3,7 %, а также ее несоблюдение (составила в 2021 году 53,1 % от расчетной кратности).

Также в ходе проверки выявлены нарушения требований федеральных законов № 44-ФЗ⁴⁵ и № 135-ФЗ⁴⁶ при осуществлении закупок в целях мониторинга пожарной безопасности в лесах на территории субъектов Российской Федерации:

- ГБУ Республики Саха (Якутия) «Якутская база авиационной охраны лесов» в аукционную документацию и 15 государственных контрактов на оказание авиационных услуг включены дополнительные условия, не связанные с предметом аукциона в электронной форме, а также приводящие к ограничению конкуренции. С 2021 года по сентябрь 2022 года указанные контракты заключены и оплачены на сумму 379,2 млн рублей;
- ГБУ Рязанской области «Пожлес» в извещении о проведении запроса котировок в электронной форме указан объект закупки⁴⁷ без учета классификации, установленной Общероссийским классификатором продукции (код ОКПД 2 62.02.30.000 «Услуги по технической поддержке информационных технологий»);
- ГБУ Рязанской области «Пожлес» в рамках государственного контракта от 21 марта 2022 г. № 0859200001122001836–01, заключенного на оказание услуг по расширению функциональных возможностей программного обеспечения, осуществлена приемка работ, не соответствующих условиям контракта.

Тушение лесного пожара включает⁴⁸ в себя обследование, локализацию и ликвидацию лесного пожара; осуществление мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения; выполнение взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесного пожара⁴⁹; наблюдение за локализованным лесным пожаром; его дотушивание и предотвращение возобновления.

На федеральном уровне⁵⁰ (подведомственным Рослесхозу ФБУ «Авиалесоохрана») тушение лесных пожаров осуществляется за счет субсидии на выполнение государственного задания (на 2020 год выделено 983,5 млн рублей, на 2021 год – 1 053,3 млн рублей, на 2022 год – 1 691,0 млн рублей) на землях ООПТ федерального

44. Определяется на основании приказа Минприроды России от 15 ноября 2016 г. № 597.

45. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

46. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

47. Извещение от 4 марта 2022 г. № 0859200001122001836 – оказание услуг по расширению функциональных возможностей программного обеспечения, установленного и используемого в ГБУ Рязанской области «Пожлес».

48. Часть 1 статьи 53.4 Лесного кодекса.

49. Технологическое мероприятие, которое имеет целью образование минерализованной полосы посредством энергии взрыва.

50. В соответствии со статьей 81 Лесного кодекса.

значения Байкальской природной территории, в том числе путем взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесного пожара и проведения мероприятий по искусственному вызыванию осадков.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений⁵¹ тушение лесных пожаров осуществляется на землях лесного фонда с финансовым обеспечением в форме субвенций из федерального бюджета (в 2020 году – 3 989,2 млн рублей, в 2021 году – 4 982,6 млн рублей, в 2022 году – 3 180,6 млн рублей⁵²). При недостаточности финансирования используются средства региональных бюджетов и внебюджетные средства государственных учреждений регионов.

В организации тушения лесных пожаров установлены следующие нарушения и недостатки.

1. Одной из проблем системного характера является вопрос нормативно-правовой регламентации привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации ЧС в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, а также финансирования работ, выполняемых привлеченными силами.

Осуществление на землях лесного фонда тушения лесных пожаров относится к переданным органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиям⁵³.

Тушение лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров на землях лесного фонда⁵⁴ осуществляется в том числе в соответствии с Федеральным законом № 68-ФЗ⁵⁵, согласно которому привлечение сил и средств федеральных органов исполнительной власти, в частности ФБУ «Авиалесоохрана», предусмотрено на основании соглашений⁵⁶ для ликвидации ЧС федерального и межрегионального уровней (за исключением местного и регионального уровней).

В то же время механизм финансирования мероприятий по привлечению сил и средств для ликвидации ЧС в лесах в рамках указанных соглашений законодательно не определен.

51. В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса.

52. По данным формы 1-субвенции, утвержденной приказом Рослесхоза от 16 апреля 2012 г. № 141 «Об утверждении целевых прогнозных показателей, форм отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция, и о достижении целевых прогнозных показателей» (утратил силу с изданием приказа Рослесхоза от 10 марта 2022 г. № 123) (далее – форма 1-субвенции).

53. Пункт 6 части 1 статьи 83 Лесного кодекса.

54. Согласно части 5 статьи 51 Лесного кодекса.

55. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ).

56. В соответствии с Правилами привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1464.

Проверкой установлено, что в 2022 году на территориях Хабаровского края, Республики Саха (Якутия) и Рязанской области в результате пожаров, возникших в лесах, вводились режимы ЧС федерального и регионального уровней и привлекались силы и средства федеральных органов исполнительной власти для их ликвидации на основании заключенных с уполномоченными государственными учреждениями субъектов Российской Федерации государственных контрактов.

При этом в цену государственных контрактов, заключенных с подведомственным учреждением Рослесхоза (ФБУ «Авиалесоохрана») в рамках приносящей доход деятельности, включались накладные расходы в размере 20 %, а также рентабельность в размере 15 %. Это приводит к удорожанию мероприятий по тушению лесных пожаров.

2. Часть лесных пожаров с учетом установленных на основании решений региональных комиссий по предупреждению и ликвидации ЧС зон контроля лесных пожаров⁵⁷ (в районе осуществления лесоавиационных работ в лесах, расположенных на труднодоступных и удаленных территориях) не тушится. Это является фактором, влияющим на размер площадей, пройденных огнем.

В 2022 году указанные зоны выделены на площади 505,4 млн га, что составляет 44,1 % площади земель лесного фонда, в 2021 году – 526,3 млн га (46 %), в 2020 году – 534,4 млн га (46,7 %).

Анализ принимаемых мер по тушению лесных пожаров на территории Республики Саха (Якутия) показал, что комиссией по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности Республики Саха (Якутия) (далее – КЧСиПБ Республики Саха (Якутия) принимались решения о прекращении мероприятий по тушению пожаров, на которые уже были израсходованы бюджетные средства в размере 13,2 млн рублей.

Принятие КЧСиПБ Республики Саха (Якутия) решений о приостановлении работ по тушению пожара в зоне контроля на землях лесного фонда создает риски увеличения площади пожаров, например, в Усть-Майском и Мирнинском лесничествах, что представлено на [рисунке 1](#).

57. Согласно пункту 8.1 Правил тушения лесных пожаров, утвержденных приказом Минприроды России от 8 июля 2014 г. № 313 (далее – Правила тушения лесных пожаров), основанием прекращения, приостановки работ по тушению лесного пожара в зоне контроля является отсутствие угрозы населенным пунктам или объектам экономики в случаях, когда прогнозируемые затраты на тушение лесного пожара превышают прогнозируемый вред, который может быть им причинен. Прекращение, приостановка работ по тушению лесного пожара осуществляется на основании решения Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

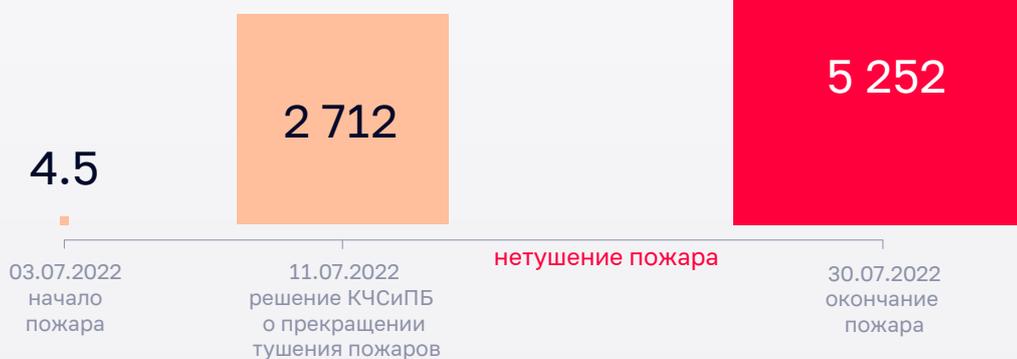
Рисунок 1

Динамика площади пожаров в результате приостановки работ по тушению пожара в зоне контроля на территории Республики Саха (Якутия)

га

Усть-Майское лесничество

7.9 млн руб.
потрачены на тушение пожара



Мирнинское лесничество

4.6 млн руб.
потрачены на тушение пожара



С учетом вступающих в силу с 1 марта 2023 года новых положений Правил тушения лесных пожаров⁵⁸, которые устанавливают основания для выделения зон контроля, площадь таких зон должна сократиться на 17,9 % (415 млн га расчетно). При этом сокращение зон контроля и увеличение зоны авиационного обнаружения и тушения не обеспечено соответствующим финансированием из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁵⁹. Это создает риски невыполнения Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 2022 г. № 382 «О мерах по сокращению площади лесных пожаров в Российской Федерации».

3. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2022 г. № 1409 утверждена методика расчета целевого показателя по ежегодному сокращению площади лесных пожаров на землях лесного фонда на период до 2030 года, а также ежегодные значения целевого показателя для регионов (далее – Методика № 1409).

Однако недостижение значений показателя в 2022–2029 годах не влияет на возможность достижения значения показателя в 2030 году (например, в результате низкого температурного режима и высокого уровня осадков).

Анализ сведений о площади лесных пожаров показал, что высшими должностными лицами 25 субъектов Российской Федерации в 2022 году не обеспечено достижение целевого показателя, определенного Методикой № 1409.

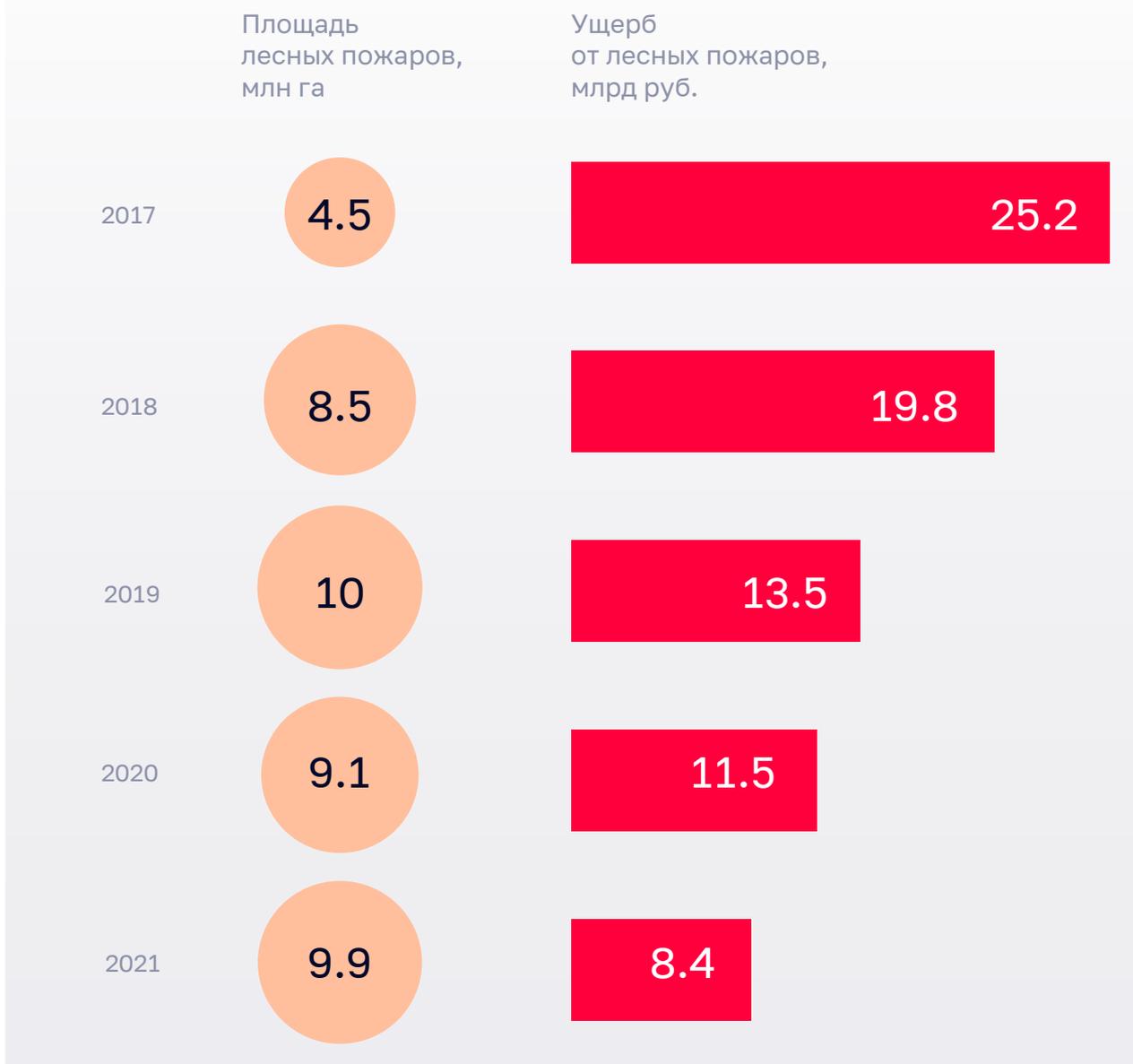
4. Остается нерешенным вопрос определения механизма расчета ущерба, нанесенного лесными пожарами, что препятствует получению объективной информации о размере этого ущерба. Так, при увеличении в 2021 году площади пожаров в лесах по сравнению с 2017 годом в 2,2 раза ущерб от них сократился в 3 раза (рисунок 2).

58. Утверждены приказом Минприроды России от 1 апреля 2022 г. № 244.

59. Проектом федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов расходы на осуществление мер пожарной безопасности и тушение лесных пожаров предусмотрены в объеме 14 211,2 млн рублей, что соответствует уровню расходов 2022 года.

Рисунок 2

Сведения о площади лесных пожаров и размере ущерба от них



5. Нормативными правовыми актами⁶⁰ не предусмотрено установление мероприятий по охране лесов от пожаров и их плановых объемов в разрезе лесничеств. Это создает риски неназначения и, соответственно, невыполнения необходимого объема противопожарных мероприятий в отношении каждого лесничества.

60. Приказ Минприроды России от 27 февраля 2017 г. № 72 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений», устанавливающий Типовую форму лесного плана субъекта Российской Федерации.

6. Нормативами противопожарного обустройства лесов⁶¹ не предусмотрены такие меры, как распространение листовок с противопожарной тематикой, прокат и разработка аудио- и видеороликов на региональном телевидении, размещение статей на полосах газет. Это не способствует повышению осведомленности населения о проблемах и путях обеспечения пожарной безопасности в лесах.
7. При отсутствии контроля со стороны Рослесхоза за использованием имущества, находящегося в оперативном управлении ФБУ «Авиалесоохрана», учреждением допущено использование вертолетов Ми-8МТВ на цели, не соответствующие целям их приобретения⁶².
Так, приобретенные за счет средств федерального бюджета два вертолета Ми-8МТВ стоимостью 1 079,7 млн рублей использовались в 2022 году ФБУ «Авиалесоохрана» для осуществления приносящей доход деятельности в целях тушения лесных пожаров на территории лесного фонда Республики Саха (Якутия)⁶³.
8. Длительность согласования с органами исполнительной власти и выделения в сентябре 2022 года дополнительных средств, запрошенных Рослесхозом в апреле 2022 года на сумму 283,3 млн рублей для выполнения ФБУ «Авиалесоохрана» взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесного пожара (на площади 50,7 км), влечет риски неосвоения бюджетных средств в полном объеме в связи с отсутствием потребности в указанных мероприятиях, поскольку пожароопасный сезон в 2022 году в лесах практически завершен.
9. В ходе проверки планирования, исполнения и контроля за проведением противопожарных мероприятий в субъектах Российской Федерации выявлены нарушения и недостатки:
 - Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъектов Российской Федерации⁶⁴ в части разработки сводных планов тушения пожаров на основании планов тушения по лесничествам (Республика Саха (Якутия), а также внесения в них изменений при корректировке информации о составе сил и средств пожаротушения (Красноярский край, Рязанская область);

61. Утверждены приказом Рослесхоза от 27 апреля 2012 г. № 174.

62. В соответствии с приказом Рослесхоза от 26 марта 2021 г. № 273 «О предоставлении в 2021 и 2022 годах субсидии из федерального бюджета на осуществление капитальных вложений в приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации» ФБУ «Авиалесоохрана» была предусмотрена субсидия из федерального бюджета на приобретение вертолетов Ми-8МТВ в целях осуществления взрывных работ для ликвидации лесных пожаров на территории Российской Федерации, выполняемых ФБУ «Авиалесоохрана» в рамках государственного задания.

63. В соответствии с подпунктом 6 части 1 статьи 83 Лесного кодекса полномочия Российской Федерации в области лесных отношений в части осуществления на землях лесного фонда охраны лесов (в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров, за исключением выполнения взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществления мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров) переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

64. Нарушение пунктов 2 и 12 Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 378.

- порядка подготовки лесного плана субъекта Российской Федерации⁶⁵ в части внесения изменений в Лесной план субъекта Российской Федерации (Республика Саха (Якутия), Красноярский край) при корректировке лесопожарного зонирования⁶⁶;
- статьи 53 Лесного кодекса в части необходимости осуществления мер пожарной безопасности в лесах в объемах, предусмотренных в лесных планах субъектов Российской Федерации (Рязанская область⁶⁷, Республика Саха (Якутия)⁶⁸);
- порядков финансового обеспечения государственных заданий, установленных в регионах (Республика Саха (Якутия)⁶⁹), а также осуществления контроля за выполнением государственного задания (Республика Саха (Якутия)⁷⁰, Рязанская область⁷¹).

-
65. Утвержден приказом Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 692 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки и внесения в него изменений».
66. Например, в Республике Саха (Якутия) по зоне авиационного обнаружения и авиационного тушения в 2022 году расхождение площади земель лесного фонда между Лесным планом и приказом Рослесхоза от 26 января 2022 г. № 22 составило 20 992,8 тыс. га, между Лесным планом и формой 10-ГЛР – 10 094,2 тыс. га, по наземной зоне расхождение площади земель лесного фонда между Лесным планом и приказом Рослесхоза от 26 января 2022 г. № 22 составило 299,8 тыс. га.
67. Не обеспечено выполнение в 2020 году прочистки просек в объеме 5,8 км.
68. Не обеспечено выполнение в 2020 году прочистки и обновления просек в объеме 28,5 км; строительства лесных дорог – 11,5 км; их реконструкции – 50,0 км; строительства, реконструкции и эксплуатации пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря – 2 единицы; в 2021 году – прокладки просек – 2,75 км; прочистки и обновления просек – 8,9 км; строительства лесных дорог – 77,1 км; их реконструкции – 75 км.
69. В нарушение пунктов 11 и 30 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 (далее – Порядок формирования государственного задания № 370), объем финансового обеспечения выполнения государственных заданий ГАУ Республики Саха (Якутия) «Якутлесресурс» на выполнение государственных работ в 2020, 2021, 2022 годах рассчитывался при отсутствии утвержденных значений нормативных затрат на оказание части государственных работ (создание лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, прочистка просек, уход за противопожарными разрывами; установка шлагбаумов, устройство преград, обеспечивающих ограничение пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности, и др.).
70. Предусмотренный пунктом 45 Порядка формирования государственного задания № 370 контроль за выполнением государственного задания осуществлялся в Республике Саха (Якутия) в 2021 году по отдельным мероприятиям недостаточно эффективно. В отчет о выполнении государственного задания на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, утвержденный приказом Министерства экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия) от 23 декабря 2020 г. № 01-05/1-835, ГАУ «Якутлесресурс» включены государственные работы, которые не были выполнены за счет субсидии на выполнение государственного задания: прочистка просек в объеме 8,9 км, прокладка просек в объеме 2,75 км.
71. Министерством природопользования Рязанской области ненадлежащим образом осуществлялись функции и полномочия учредителя государственных бюджетных учреждений в части контроля за выполнением государственного задания указанными учреждениями, предусмотренные пунктом 41 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений Рязанской области и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Рязанской области от 16 сентября 2015 г. № 230. Так, в 2020 и 2022 годах проверки выполнения ГБУ РО «Пожлес» государственных заданий, утвержденных министром 26 декабря 2019 года и 30 декабря 2021 года, не осуществлялись. Правила осуществления контроля за выполнением подведомственными областному министерству государственными учреждениями государственного задания не установлены.

Вместе с тем анализ противопожарных мероприятий, предусмотренных планами тушения лесных пожаров по лесничествам, показал несоответствие их объема⁷² и мест проведения⁷³ тому, что предусмотрено государственными заданиями ГБУ Рязанской области «Пожлес».

10. В Рязанской области в 2022 году режим ЧС регионального уровня для органов управления и сил территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС введен по основаниям, не предусмотренным Правилами введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций⁷⁴.

Таким образом, решение о проведении маневрирования лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием на территории Рязанской области при выполнении работ по предупреждению и/или ликвидации ЧС в лесах принято Рослесхозом при отсутствии необходимых условий⁷⁵.

11. В результате лесных пожаров, произошедших в 2010 году на территории Спасского, Тумского и Клепиковского лесничеств Рязанской области, площадь, пройденная огнем, составила более 19,0 тыс. га.

В период с 2011 по 2015 год за счет средств федерального бюджета в сумме 595,1 млн рублей в Рязанской области заключено 73 государственных контракта и проведены работы по подготовке лесных участков для лесовосстановления (расчистке горельников) на площади 7,0 тыс. га.

С 2016 года государственные контракты на выполнение работ по ликвидации горельников на территории Рязанской области (на площади 12,0 тыс. га) не заключались.

В 2022 году на территории вышеуказанных лесничеств в результате лесных пожаров площадь, пройденная огнем, составила более 16,0 тыс. га.

Таким образом, непроведение мероприятий по расчистке горельников 2010 года создало риски возникновения лесных пожаров в 2022 году.

72. Так, государственным заданием ГБУ «Пожлес» на 2020 год в Солотчинском лесничестве предусмотрена установка только 15 шлагбаумов из 25, отраженных в Плане тушения лесных пожаров на территории указанного лесничества; не предусмотрено благоустройство трех зон отдыха в Можарском лесничестве, отраженное в Плане тушения лесных пожаров на территории лесничества. Объем прочистки противопожарных минерализованных полос в Нижне-Окском лесничестве предусмотрен государственным заданием ГБУ «Пожлес» на 2020 год на 15,26 км больше, чем отражено в Плане тушения лесных пожаров на территории лесничества.

73. В Плане тушения лесных пожаров на территории Бельковского лесничества на 2020 год отсутствуют предусмотренные государственным заданием ГБУ Рязанской области «Пожлес» кварталы – 8, 9, 10, 14, 15, 19, 21, 30, 61, 70, 71, 72, 73, 74, 85, 87, 97, 120 и, наоборот, предусмотрены мероприятия в кварталах, не заявленных в государственном задании.

74. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376.

75. Приказ Рослесхоза от 25 марта 2022 г. № 249 «Об утверждении Межрегионального плана маневрирования лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием на 2022 год».

12. При анализе деятельности региональных учреждений, которые осуществляют тушение лесных пожаров, отмечены факты разделения функций по тушению в наземной и авиационной зонах между подведомственными учреждениями и их автономной работы. Это снижает результативность тушения лесных пожаров.

Так, в Республике Саха (Якутия) тушение в наземной зоне осуществлялось ГАУ «Якутлесресурс», в авиационной зоне – ГБУ «Авиалесоохрана». При этом наземные и авиационные силы действуют отдельно друг от друга. Указанное обуславливает риски: низкой оперативности маневрирования и наращивания сил пожаротушения в наземной или авиационной зоне; увеличения периода времени при принятии решения о привлечении авиационных или наземных сил; сложности задействования двух учреждений при тушении одного пожара в связи с различной формой оплаты и др.

13. При наличии четырех заключенных государственных контрактов на оказание авиационных услуг на территории Республики Саха (Якутия) с ФБУ «Авиалесоохрана» в 2022 году на общую сумму 74,7 млн рублей и зафиксированных пожаров на территории лесничеств, которые находятся в непосредственной близости от временных пунктов базирования воздушных судов, предусмотренных контрактами, привлечение вертолетов Ми-8 МТВ ГБУ Республики Саха (Якутия) «Авиалесоохрана» не осуществлялось с момента выявления лесного пожара (8 июля 2022 г.) до дня завершения тушения пожара (19 июля 2022 г.). Данные работы выполнялись с применением авиационной службы Республики Саха (Якутия). Расходы ГБУ Республики Саха (Якутия) «Авиалесоохрана» на тушение пожара на территории Усть-Майского лесничества, зафиксированного 8 июля 2022 года на площади 14 га и ликвидированного 19 июля 2022 года на площади 1 160 га, составили 41,7 млн рублей.

В ходе проверки использования имущества, находящегося в подведомственных учреждениях органов власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, установлены факты несоответствия количества противопожарного имущества на общую сумму 2 млн рублей (Республика Саха (Якутия), нарушения в части учета имущества (Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Архангельская область)⁷⁶, в том числе неотражение региональных АИС в бухгалтерском учете их владельцев.

76. Установлены нарушения частей 1 и 3 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (например, 26 камер видеонаблюдения с предустановленным программным обеспечением «Пожарный сторож» и другое оборудование, передаваемое в пользование и собственность ГАУ Республики Саха (Якутия) «Якутлесресурс» по договору от 7 апреля 2020 г. № 32008961344, заключенному с ПАО «Ростелеком», а также используемые ГБУ Республики Саха (Якутия) «Авиалесоохрана» неисключительные права пользования на результаты интеллектуальной деятельности в отношении информационно-аналитической системы контроля лесопожарной обстановки «Ясень-2», две АИС ГАУ Архангельской области «Единый лесопожарный центр»: «Мониторинг лесных пожаров в Архангельской области» и система дистанционного мониторинга и раннего обнаружения лесных пожаров «Лесохранитель» (устранено в ходе контрольного мероприятия) не отражены в регистрах бухгалтерского учета).

Проведенный в ходе проверки анализ затрат регионов на охрану лесов от пожаров за пятилетний период из всех источников показал, что расходы увеличились в 2021 году по сравнению с 2017 годом в 2,1 раза (рисунок 3).

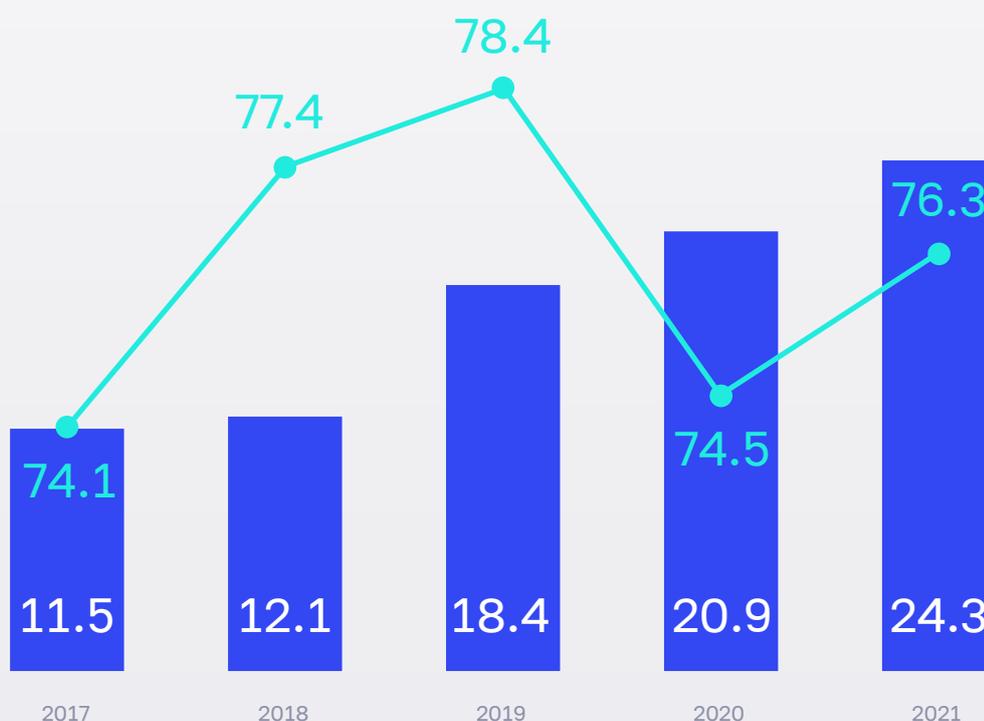
Вместе с тем в 2021 году наблюдается снижение оперативности тушения лесных пожаров (76,3 %) по сравнению с 2019 годом (78,4 %) и невыполнение планового значения целевого показателя государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» «Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения, в общем количестве лесных пожаров», определенного в размере 77,94 % на 2021 год.

Рисунок 3

Сведения о расходах на охрану лесов от пожаров и доле лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения, в общем количестве

—●— Оперативность тушения лесных пожаров, %

● Расходы на охрану лесов от пожаров (все источники), млрд руб.



При этом в 2021 году субъектам Российской Федерации были дополнительно направлены средства резервного фонда Правительства Российской Федерации на мониторинг пожарной опасности и тушение лесных пожаров в размере 4 496,9 млн рублей. Это на 1 881,9 млн рублей больше, чем было выделено в 2020 году. Также предоставлены средства на оснащение специализированных учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием в размере 5 147,7 млн рублей – на 1 786,4 млн рублей больше, чем в 2020 году.

8.1.4. Анализ организации функционирования Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (далее – ЛесЕГАИС), которая предназначена для обеспечения контроля за оборотом древесины от вырубki до реализации, показал, что финансовое обеспечение развития указанной АИС осуществляется с нарушениями и недостатками.

На финансовое обеспечение ЛесЕГАИС направлено в 2020–2022 годах 230,5 млн рублей, из них 148,2 млн рублей – на развитие АИС из средств от приносящей доход деятельности ФГБУ «Рослесинфорг». Это не соответствует действующей нормативно-правовой базе⁷⁷, положениями которой источником финансирования мероприятий по развитию и эксплуатации ЛесЕГАИС определены средства федерального бюджета.

Несмотря на то что в соответствии с частью 2 статьи 50.6 Лесного кодекса и подпунктом 5.4.23(2) Положения о Рослесхозе⁷⁸ заказчиком и оператором ЛесЕГАИС является Рослесхоз, фактически в 2020–2021 годах эксплуатацию ЛесЕГАИС обеспечивало подведомственное ему ФГБУ «Рослесинфорг» за счет средств на выполнение государственного задания, а в 2022 году – за счет средств целевой субсидии. Указанное не отвечает требованиям части 2 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также позиции Минфина России⁷⁹, согласно которым расходы на эксплуатацию государственных АИС осуществляются в соответствии с бюджетной сметой получателя бюджетных средств либо подведомственным казенным учреждением в соответствии с требованиями законодательства в сфере закупок.

77. Пункт 2 постановлений Правительства Российской Федерации от 28 января 2015 г. № 55 и от 6 июля 2015 г. № 676, а также пункт 7 Концепции создания Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней, утвержденной приказом Рослесхоза от 18 августа 2014 г. № 299.

78. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736.

79. Письмо от 11 июля 2022 г. № 09-07-07/66517.

ФГБУ «Рослесинфорг» затраты 2020 и 2021 годов по модернизации ЛесЕГАИС в сумме 61,5 млн рублей не переданы балансодержателю (Рослесхозу) и не отнесены на увеличение первоначальной стоимости ЛесЕГАИС⁸⁰.

При проверке работы нового функционала по настройке цепочек построения взаимосвязи контрагентов ЛесЕГАИС⁸¹ установлен факт неработоспособности указанного функционала. Расходы ФГБУ «Рослесинфорг» за счет приносящей доход деятельности учреждения на указанные цели составили 17,2 млн рублей.

Также выявлена оплата в 2020 году ФГБУ «Рослесинфорг» 16,8 млн рублей⁸² за счет приносящей доход деятельности разработки нового функционала в ЛесЕГАИС в части настройки дифференциации поступления древесины и пиломатериалов в сделках с древесиной по правоустанавливающим документам, который не используется и утратил актуальность по причине его несоответствия требованиям Федерального закона № 3-ФЗ.

Анализ функционирования в 2022 году в регионах разработанного в конце 2021 года мобильного приложения ЛесЕГАИС.mobile⁸³, которое призвано формировать электронный сопроводительный документ (далее – ЭСД), показал, что имеются недостатки при его применении в части технической поддержки пользователей:

- ограничения на скачивание указанного приложения для пользователей, имеющих смартфоны и иные устройства марки Huawei и Honor, которые работают на платформе AppGallery;
- технические сбои в работе ЛесЕГАИС.mobile. Например, в период с 1 января по 30 апреля 2022 года их продолжительность составила 110 часов;
- увеличение в 2022 году по сравнению с 2021 годом времени на консультационную поддержку пользователей в три раза в рабочее время и в два раза – в нерабочее⁸⁴.

-
80. Нарушение пункта 27 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н.
81. Разработан по договору от 13 января 2020 г. № 2020.2675.
82. По договору от 12 октября 2020 г. № 2020.479210.
83. Разработано в целях реализации пунктов 1 и 2 статьи 50.4 Лесного кодекса, согласно которым собственниками древесины или уполномоченными лицами оформляется электронный сопроводительный документ, в котором указываются сведения о собственнике, грузоотправителе, грузополучателе, перевозчике древесины, ее объеме, видовом (породном) и сортиментном составе, пунктах отправления и назначения, реквизиты сделок с древесиной, а также о номере государственного регистрационного знака транспортного средства, на котором осуществляется транспортировка.
84. С одного до трех часов и с четырех до восьми часов соответственно.

Результаты проведенного Счетной палатой опроса⁸⁵ среди арендаторов лесных участков на территории Архангельской области⁸⁶ и Красноярского края⁸⁷ показали, что качество функционирования мобильного приложения оценивается как «неудовлетворительное». Лесопользователи указали на наличие проблем несвоевременной транспортировки древесины в связи с увеличением времени создания ЭСД водителями, а также вследствие сбоев в программном обеспечении мобильного приложения.

Вместе с тем установлено несоответствие⁸⁸ данных об объеме заготовленной древесины, содержащихся в ЛесЕГАИС, ведомственной форме отчетности Рослесхоза⁸⁹ и официальной информации Росстата⁹⁰. Также отличается⁹¹ отчетная информация об объеме экспорта древесины по данным ЛесЕГАИС и Федеральной таможенной службы.

Наличие различных данных у органов государственной власти не дает объективного представления об учете объема заготовки и экспорта древесины в стране и создает риски их некорректного использования.

8.1.5. В 2021 году разработана концепция создания Федеральной государственной информационной системы лесного комплекса (далее – ФГИС ЛК), которая должна включать в себя сведения в части охраны, защиты, воспроизводства, использования лесов, а также обеспечивать автоматизацию процессов внесения сведений в ГЛР и др.

-
85. Опрос состоял из 33 вопросов, в том числе о проблемах функционирования мобильного приложения, формирования ЭСД, генерации QR-кода по созданному ЭСД, формирования отчета о ввезенной или вывезенной со склада древесины, прекращения действия ЭСД. Установлены следующие критерии оценки качества функционирования мобильного приложения: если процент подтверждений составляет 80–100 % – «неудовлетворительно»; 40–80 % – «удовлетворительно», 20–40 % – «хорошо», 0–20 % – «отлично».
86. В опросе приняло участие 17 лесопользователей, в аренде у которых находится 65 % площади лесных участков, переданных в аренду в Архангельской области.
87. В опросе приняло участие 35 лесопользователей, в аренде у которых находится 50,2 % площади лесных участков, переданных в аренду в Красноярском крае.
88. В 2020 году объем заготовленной древесины, по данным ЛесЕГАИС, составил 219,9 млн куб. м, по данным Росстата – 141,0 млн куб. м, по форме 12-ОИП – 216,8 млн куб. м, в 2021 году – 226,2 млн куб. м, 145,2 млн куб. м и 224,9 млн куб. м соответственно.
89. Форма 12-ОИП «Сведения об отводе лесосек и рубках лесных насаждений», утвержденная приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565 (утратил силу в связи с изданием приказа Минприроды России от 1 марта 2022 г. № 144).
90. Пункт 16.51 раздела «Лесное хозяйство» Российского статистического ежегодника.
91. Например, в 2020 году объем экспорта делового круглого леса, по данным ЛесЕГАИС, составил 13,7 млн куб. м, по данным из открытых источников Федеральной таможенной службы (<https://customs.gov.ru/statistic>) – 15,5 млн куб. м, в 2021 году – 13,4 млн куб. м и 13,9 млн куб. м соответственно. В 2020 году объем экспорта пиломатериалов, по данным ЛесЕГАИС, составил 29,3 млн куб. м, по данным Федеральной таможенной службы – 31,3 млн куб. м, в 2021 году – 28,2 млн куб. м и 29,7 млн куб. м соответственно.

Начало промышленной эксплуатации системы, а также ведения ГЛР в электронном виде предусматривается с 1 января 2025 года. Общая сметная стоимость работ по созданию ФГИС ЛК, предусмотренная концепцией ее создания, на 2021–2024 годы составляет 6 875,0 млн рублей. За 2021 год и 9 месяцев 2022 года израсходовано 430,7 млн рублей, или 6,3 % от предусмотренного объема.

В ходе проверки отмечено, что ФГИС ЛК не предусматривает блок в части данных о пожарах.

8.1.6. Лесоустройство представляет собой комплекс работ по учету и изучению лесов, а также назначению мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов для обеспечения эффективного их управления.

С 1 января 2022 года⁹² полномочие по лесоустройству на землях лесного фонда передано в полном объеме⁹³ на федеральный уровень.

С 2022 года лесоустройство в части таксации охватывает не все земли лесного фонда, а только зону интенсивного использования лесов (0,3 млрд га).

Изменения в организации лесоустройства в части таксации лесов

Лесоустройство (таксация)	До 31.12.2021	С 01.01.2022
Площадь лесоустройства	Все леса (1,1 млрд га)	Зона интенсивного использования лесов (0,3 млрд га)
Уровень власти	Субъекты Российской Федерации	Рослесхоз
Срок лесоустройства	2 года	3 года
Объемы работ	2020 г. – 27,8 млн га 2021 г. – 19,6 млн га	2022 г. – 38,1 млн га
Финансирование	Субвенция 2020 г. – 782,7 млн рублей 2021 г. – 499,6 млн рублей	Госзадание ФГБУ «Рослесинфорг» 2022 г. – 2 039,5 млн рублей

92. Согласно Федеральному закону от 2 июля 2021 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
93. До 1 января 2022 года закрепление на местности местоположения границ лесничеств, участковых лесничеств, лесных участков и земель, на которых расположены эксплуатационные, защитные, резервные леса, особо защитные участки; таксация лесов; проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов осуществлялись региональными органами власти в области лесных отношений, а проектирование лесничеств, эксплуатационных, защитных, резервных лесов, а также особо защитных участков – Рослесхозом.

Положительным моментом передачи лесоустройства на федеральный уровень является централизация процессов планирования. Формирование Рослесхозом единого плана⁹⁴ направлено на повышение качества работ и исключение повторного финансирования и проведения лесоустройства.

Для обеспечения актуальности материалов лесоустройства в зоне интенсивного использования лесов требуется выполнять полевые и камеральные работы по таксации, вводить в действие лесоустроительную документацию на площади 30 млн га, для чего требуется финансирование в размере 4,8 млрд рублей ежегодно (расчетно).

При этом финансирование для выполнения указанного объема работ не предусмотрено. Так, Рослесхоз планирует в 2023 году обеспечить финансирование около трети работ путем привлечения средств арендаторов. В связи с этим существуют риски невыполнения мероприятий по лесоустройству в объеме 30 млн га ежегодно.

Выявлены недостатки в организации работ по лесоустройству, в том числе в нормативно-правовом регулировании.

8.1.6.1. Установлено, что в 2020 и 2021 годах планирование работ по лесоустройству осуществлялось не на основании лесных планов регионов. Так, объемы работ по таксации за счет субвенций в 2 раза в 2020 году и в 5 раз в 2021 году меньше, чем определено Лесным планом Архангельской области⁹⁵.

8.1.6.2. Положения пункта 4 Правил подготовки плана лесоустройства № 166 не соответствуют положениям Стратегии развития лесного комплекса до 2030 года, поскольку предусматривают возможность проведения лесоустройства в отношении лесного участка, а не лесничества.

Для разработки лесохозяйственного регламента лесничества, в котором в том числе определяется расчетная лесосека, материалы «лоскутного» лесоустройства трудноприменимы, поскольку не содержат актуальной информации о состоянии лесного фонда на территории всего лесничества.

94. Критерии отбора объектов для лесоустройства определены Правилами подготовки и утверждения плана проведения лесоустройства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2022 г. № 166 (далее – Правила подготовки плана лесоустройства № 166).

95. Лесным планом Архангельской области, утвержденным Указом Губернатора Архангельской области от 14 декабря 2018 г. № 116-у, предусмотрено в 2020 году проведение лесоустройства на площади 1,914 млн га, в 2021 году – 3,067 млн га. Согласно форме 1-субвенции по Архангельской области в 2020 году предусмотрено проведение лесоустройства на площади 0,9 млн га, в 2021 году – 0,665 млн га.

8.1.6.3. Нескоординированность⁹⁶ сроков принятия нормативных правовых актов в части установления зон интенсивного освоения лесов не позволила регионам внести изменения в лесные планы и, следовательно, Рослесхозу сформировать План проведения лесоустройства на 2022 год согласно нормам Лесного кодекса⁹⁷ и Правил подготовки плана лесоустройства № 166.

8.1.6.4. Лесоустройство в части закрепления на местности местоположения границ лесничеств одновременно отнесено Лесным кодексом к федеральным (пункт 22 статьи 81) и к переданным субъектам Российской Федерации полномочиям (часть 2 статьи 68.3 и пункт 6 части 1 статьи 83). В результате указанное мероприятие не выполняется ни Рослесхозом, ни регионами.

Проверка распоряжения ресурсами на проведение лесоустройства на федеральном уровне выявила следующие нарушения и недостатки:

- предусмотренное Планом проведения лесоустройства на 2022 год проектирование эксплуатационных, защитных, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов на площади 1,9 млн га за счет субсидии из федерального бюджета в сумме 48,8 млн рублей на основании неактуальных материалов лесоустройства (1996–2012 годы) влечет риск получения неточных данных, а также повторного выделения средств для их корректировки;
- в нарушение пункта 41 Положения № 640⁹⁸ при отсутствии внесения изменений в нормативные правовые акты, приводящих к изменению объема финансового обеспечения выполнения государственного задания, Рослесхозом изменены нормативы затрат на 2022 год для ФГБУ «Рослесинфорг»⁹⁹;

96. Типовая форма лесного плана субъекта Российской Федерации (в редакции от 3 декабря 2021 г. № 901), пункт 4.4 которой предусматривает, что лесной план должен содержать информацию о зонах интенсивности освоения лесов, вступила в силу со 2 апреля 2022 г. При этом Лесоустроительная инструкция, утвержденная приказом Минприроды России от 5 августа 2022 г. № 510, которая предусматривает критерии установления зон освоения лесов, вступает в силу с 1 марта 2023 года.

97. Согласно части 6 статьи 67.2 Лесного кодекса и пункту 7 Правил подготовки и утверждения плана проведения лесоустройства № 166 План проведения лесоустройства подготавливается с учетом существующего и планируемого освоения лесов и зон такого освоения, определенных лесным планом региона.

98. Положение о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640.

99. Так, уменьшены значения нормативных затрат, утвержденные заместителем руководителя Рослесхоза от 27 декабря 2021 года, по работе «Проектирование эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов» с 26,48 до 25,6 рубля за 1 га на основании нормативных затрат, утвержденных заместителем руководителя Рослесхоза от 13 апреля 2022 года.

- «Персонализированное автоматизированное рабочее место «Таксатор» отражено в бухгалтерском учете филиала ФГБУ «Рослесинфорг» «Севлеспроект»¹⁰⁰, не обладающего правами на указанный объект интеллектуальной собственности. Это не соответствует абзацу 2 пункта 9 Федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансов «Нематериальные активы»¹⁰¹.

В ходе проверки на объектах контроля в регионах выявлены следующие нарушения и недостатки в сфере учета лесных ресурсов:

- подготовка описания объекта закупки на выполнение работ по лесоустройству, не соответствующего требованиям пункта 86 Лесоустроительной инструкции № 516¹⁰² (Архангельская область);
- принятие и оплата в нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации за счет федерального бюджета работ, не соответствующих условиям контракта (Архангельская область)¹⁰³;
- включение в состав камеральных работ по лесоустройству работ по подготовке предложений по распределению лесов по целевому назначению, выделению особо защитных участков лесов, не относящихся согласно статье 83 Лесного кодекса к переданным полномочиям по лесоустройству (Архангельская и Рязанская области, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), а также по подготовке форм ведения ГЛР, которые в соответствии со статьей 68 Лесного кодекса не входят в состав мероприятий по лесоустройству (Рязанская область, Республика Саха (Якутия));
- невведение в действие лесоустроительной документации в нарушение пунктов 147, 156¹⁰⁴ Лесоустроительной инструкции № 122¹⁰⁵ (Архангельская область, Красноярский край, Рязанская область);

-
100. Приказом филиала ФГБУ «Рослесинфорг» «Севлеспроект» от 28 декабря 2021 г. № 171 «О принятии к учету нематериального актива и ввода в эксплуатацию».
101. Утвержден приказом Минфина России от 15 ноября 2019 г. № 181н.
102. Включены требования к разрешению аэросъемки – не хуже 0,3 м, не соответствующие Лесоустроительной инструкции, утвержденной приказом Рослесхоза от 12 декабря 2011 г. № 516 (разрешение до 1–2 м/пиксель для аэросъемки в зависимости от способа таксации) (Вельское, Северодвинское лесничества); о необходимости полного охвата аэросъемкой всей площади работ по лесоустройству, что не соответствует пунктам 33 и 45 Лесоустроительной инструкции № 122 (подготовительные работы включают аэросъемку с разрешением снимков до 1 м/пиксель или космосъемку с разрешением до 2,5 м/пиксель) (Архангельское лесничество Архангельской области).
103. Приняты подготовительные работы, выполненные с использованием только материалов космосъемки, при отсутствии документов, подтверждающих возможность выполнения аэросъемки, предусмотренной государственным контрактом от 10 июля 2020 г. № 14.
104. Согласно пунктам 147, 156 Лесоустроительной инструкции № 122 на основании таксационных описаний и лесоустроительных планшетов осуществляется внесение документированной информации в ГЛР и ее изменение, а лесоустроительная документация вводится в действие со дня утверждения акта о внесении документированной информации в ГЛР.
105. Утверждена приказом Минприроды России от 29 марта 2018 г. № 122 (далее – Лесоустроительная инструкция № 122).

- внесение в 2020 году изменений в государственный контракт на выполнение работ по таксации лесов¹⁰⁶ (Республика Саха (Якутия) в нарушение части 2 статьи 34 и части 1 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ.

8.1.7. В рамках государственной инвентаризации лесов (далее также – ГИЛ) проводятся мероприятия по оценке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик, анализу, оценке и прогнозу изменения состояния лесов в целях стратегического планирования в области лесного хозяйства.

Сравнение данных в части определения запаса по данным 1-го этапа ГИЛ (завершен в 2020 году) и ГЛР показывает, что запас древесины по данным ГИЛ на 31 029,2 млн куб. м, или на 27,4 %, превышает запас по данным ГЛР. Это обусловлено различными подходами к формированию запаса насаждений¹⁰⁷, а также давностью материалов лесоустройства, лежащих в основе ГЛР.

Данные ГИЛ не нашли отражения в ГЛР. Их планируется использовать при оценке баланса углерода в лесах при подготовке Национального доклада о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом (далее – НДК).

8.1.8. Леса оказывают влияние на баланс абсорбции и выбросов парниковых газов, поскольку являются одним из крупнейших их поглотителей.

Указом Президента Российской Федерации¹⁰⁸ Правительству Российской Федерации поручено обеспечить к 2030 году сокращение выбросов парниковых газов до 70 % относительно уровня 1990 года с учетом максимально возможной поглощающей способности лесов и иных экосистем и при условии устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации.

-
106. Госконтракт от 31 июля 2020 г. № 081650000620006760 в части установления гарантийного срока работ.
107. При ГИЛ запасы насаждения определяются как сумма запасов по каждой из составляющих пород, а при проведении лесоустройства (лежит в основе ГЛР) запасы насаждений определяются как сумма запасов выделов по преобладающим в них породам.
108. Подпункт «а» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 4 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов» (далее – Указ № 666).

Мониторинг бюджета углерода в лесах осуществляется в России в соответствии с международными обязательствами¹⁰⁹ и российским правом¹¹⁰. Основным документом, формируемым Росгидрометом по результатам оценки антропогенных выбросов и абсорбции парниковых газов и направляемым в Конференцию сторон РКИК ООН, является НДК.

С учетом фактического значения выбросов парниковых газов в 1990 году¹¹¹ сокращение выбросов парниковых газов к 2030 году должно быть до 2 162,4 млн т CO₂-экв. В 2020 году указанные выбросы составили 1 988,1 млн т CO₂-экв. Таким образом, предусмотренная Указом № 666 задача по сокращению объема выбросов парниковых газов выполнена досрочно.

Также легко достижимо запланированное на 2030 год значение показателя Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года¹¹² по поглощению углерода в секторе «Землепользование, изменение в землепользовании и лесное хозяйство» на уровне 539 млн т CO₂-экв¹¹³.

Однако на будущие десятилетия поставлены амбициозные задачи по повышению поглощающей способности лесов. Для этого необходимо обеспечить их увязку с лесохозяйственными мероприятиями, влияющими на увеличение поглощающей способности лесов. При этом целевые показатели в рамках документов стратегического планирования Российской Федерации не соотносятся друг с другом.

Так, существует риск недостижения целевого показателя «Поглощение лесами углерода», предусмотренного Единым планом по достижению национальных целей

-
109. Российская Федерация является стороной Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, принятой 9 мая 1992 года (далее – РКИК ООН) в соответствии с приложением I и стороной Киотского протокола в соответствии с приложением «В». На основании своих обязательств по статьям 4 и 12 РКИК ООН Российская Федерация разрабатывает, обновляет, публикует и представляет Конференции сторон РКИК ООН через ее секретариат национальный кадастр антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом.
110. В целях реализации обязательств, вытекающих из Киотского протокола, в частности из пункта 1 статьи 5, распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 г. № 278-р (далее – распоряжение № 278-р) поручено создать российскую систему оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, по веществам, разрушающим озоновый слой, принятым в г. Монреале 16 сентября 1987 года. Пунктом 2 распоряжения № 278-р Росгидромету поручено обеспечить функционирование указанной системы, согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов и представление его и другой необходимой в соответствии с РКИК ООН и Киотским протоколом информации в Секретариат РКИК ООН.
111. Согласно таблице выбросов парниковых газов в Российской Федерации (Р.1) НДК за 2020 год, значение составило 3 089,1 млн т CO₂-экв.
112. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 г. № 3052-р.
113. По данным НДК за 2020 год, в части сектора «Землепользование, изменение в землепользовании и лесное хозяйство» фактическое поглощение парниковых газов составило: за 2019 год – 559,0 млн т CO₂-экв, за 2020 год – 569,2 млн т CO₂-экв.

развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года¹¹⁴ на 2024 год в размере 1 100 млн т CO₂-экв, что в 1,8 раза больше, чем запланировано Стратегией развития лесного комплекса до 2030 года¹¹⁵ по стратегическому сценарию, паспортом государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»¹¹⁶ и федеральным проектом «Сохранение лесов», а на 2030 год – 2 500 млн т CO₂-экв, или в 4 раза больше значения, запланированного Стратегией развития лесного комплекса до 2030 года и федеральным проектом «Сохранение лесов». С 2010 года баланс парниковых газов сокращается¹¹⁷.

Анализ процесса формирования НДК в части поглощения парниковых газов лесами показал, что имеются недостатки при его разработке и согласовании органами исполнительной власти:

- при расчете в 2022 году баланса парниковых газов в управляемых лесах за 2020 год использованы данные о площадях гарей, сплошных рубок и погибших лесов, актуальные на 2019 год¹¹⁸. Вместе с тем, по данным Рослесхоза, информация о запасах лесов устарела более чем для 83,3 % лесного фонда страны (лесоустройство проводилось более 10 лет назад);
- при определении поглощающей способности лесов фактические значения площадей сплошных рубок, а также погибших древостоев в расчетах не учитываются – используются средние ежегодные значения. Указанное не отражает влияние мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов на рост поглощающей способности лесов;
- Рослесхозом и Минприроды России проект НДК за 2020 год не согласован¹¹⁹. В связи с изложенным в 2022 году НДК направлен Росгидрометом в Секретариат РКИК ООН без согласования¹²⁰.

114. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р.

115. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р.

116. Утверждена Правительством Российской Федерации в ГИИС «Электронный бюджет» 28 декабря 2021 г.

117. По данным НДК за 2020 год, чистое поглощение лесами парниковых газов сократилось на 20 %: с 731,7 млн т CO₂-экв в 2010 году до 609,8 млн т CO₂-экв в 2020 году.

118. Из форм ГЛР, утвержденных приказом Минприроды России от 6 октября 2016 г. № 514 «Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра» (утратил силу в связи с изданием приказа Минприроды России от 24 декабря 2021 г. № 1007), по состоянию на 1 января 2020 г.

119. Предусмотрено подпунктом «е» пункта 3 распоряжения № 278-р.

120. Предусмотрено подпунктом «е» пункта 2 распоряжения № 278-р.

Анализ нормативных правовых актов показал, что Правительством Российской Федерации не обеспечена возможность реализации с 1 июля 2022 года климатических проектов на землях лесного фонда, что предусмотрено по итогам Петербургского международного экономического форума 2–5 июня 2021 года¹²¹.

Реализация лесоклиматических проектов сдерживается отсутствием нормативно-правовой базы. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части регулирования отношений по реализации климатических проектов в лесах»¹²², который определяет особенности реализации климатических проектов в области лесных отношений, находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации.

Кроме того, отсутствуют российские стандарты, иные виды документов по каждому виду лесоклиматических проектов (например, по лесовосстановлению, охране лесов от пожаров и другие), которые бы регламентировали методику осуществления деятельности, категорию земель, на которых целесообразно осуществлять тот или иной вид лесоклиматического проекта, иные параметры, влияющие на успешность реализации проектов.

В результате реализации АО «РУСАЛ» добровольного проекта в области поглощения парниковых газов территория площадью 504,99 тыс. га в Красноярском крае, на которой осуществлялись мероприятия по охране резервных лесов от пожаров, была включена в НДК в состав управляемых лесов, а также учтены объемы поглощения CO₂ лесными экосистемами на этой площади.

При этом следует учитывать, что в дальнейшем, в том числе после завершения добровольного проекта, данные по указанной территории будут на постоянной основе учитываться в НДК (в части как поглощения, так и выбросов парниковых газов в результате пожаров).

При отсутствии утвержденного порядка расчета эффекта от реализации климатических проектов по лесовосстановлению существует вероятность различных подходов экспертов к определению достигнутого эффекта.

Таким образом, проверка показала, что наметились положительные тенденции в организации учета лесных ресурсов. При этом в части мониторинга и охраны лесов от пожаров имеются системные проблемы при планировании и проведении мероприятий, в том числе обусловленные несовершенством нормативно-правового регулирования. Выявлены нарушения и недостатки в части исполнения полномочий в области лесных отношений, использования бюджетных средств, учета федерального

121. Подпункт «и» пункта 1 перечня поручений, утвержденного Президентом Российской Федерации 26 июня 2021 г. № Пр-1096.

122. Первоначальное название – «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статью 9 Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов».

имущества, а также информационного обеспечения мониторинга и учета лесных ресурсов. Установлено, что при формировании НДК в отношении поглощения парниковых газов лесами имеются недостатки, не созданы условия для реализации лесоклиматических проектов.

8.2. Оценка эффективности использования ресурсов, направленных на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в Российской Федерации, с учетом рисков ее снижения

8.2.1. Проведенный на основе критериев эффективности анализ использования ресурсов на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в Российской Федерации в целом показал недостаточную эффективность.

В связи с формированием оценок по двум направлениям («мониторинг в сфере лесного хозяйства», включающий несколько видов мониторинга в сфере лесного хозяйства, и «учет лесов») при анализе использована следующая система оценок: высокий (все виды мониторинга и учета соответствуют критерию), средний (виды мониторинга и учета не в полной мере соответствуют критерию; в случае несоответствия дополнительно анализируется существенность влияния на оценку) и низкий уровень эффективности (все виды мониторинга и учета не соответствуют критерию; в случае соответствия дополнительно анализируется существенность влияния на оценку).

Из шести оцененных критериев три получили оценку низкого уровня эффективности, два – среднего, один – высокого. В основном отрицательное влияние на оценку оказало неприменение в полной мере результатов мониторинга.

При проведении оценки эффективности с применением критерия 1 «Запланированные результаты выполнения мероприятий по мониторингу и учету лесных ресурсов достигнуты» установлено, что запланированные результаты по дистанционному мониторингу использования лесов, государственному мониторингу воспроизводства лесов, государственному лесопатологическому мониторингу достигнуты в запланированных объемах, по лесоустройству и мониторингу пожарной опасности – не достигнуты, в связи с чем отмечается средний уровень эффективности.

Средства на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в целом использованы в полном объеме. Основную долю расходов составляют субсидии на выполнение государственного задания федеральными и региональными бюджетными (автономными) учреждениями в соответствии с установленными полномочиями органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений.

В отношении критерия 2 «Данные мониторинга и учета своевременно используются при планировании, проведении мероприятий в области лесного хозяйства, а также определения углеродного баланса» оценка на основании результатов проверки показала низкий уровень эффективности. В разрезе видов мониторинга в сфере лесного хозяйства в качестве причин можно отметить: низкий уровень возмещения ущерба по результатам дистанционного мониторинга; выполнение не в полном объеме рекомендованных по итогам проведения лесопатологического мониторинга санитарно-оздоровительных мероприятий в лесах; недостатки сопровождения процессов мониторинга пожарной опасности в лесах и в части организации патрулирования лесов.

В отношении учета низкая эффективность сопряжена с необеспечением актуальной и достоверной информацией при разработке документов лесного планирования (лесных планов субъектов, лесохозяйственных регламентов лесничеств, проектов использования лесов и др.), а также при расчете баланса парниковых газов в управляемых лесах, в том числе о площадях гарей, сплошных рубок и погибших лесов.

В связи с необеспечением актуальности и достоверности данных мониторинга и учета по критерию 3 получена оценка «низкий уровень эффективности». В качестве общего недостатка данных по результатам дистанционного мониторинга использования лесов и мониторинга пожарной опасности можно выделить невысокий уровень их подтверждения (выявленных дистанционным мониторингом по данным дистанционного зондирования Земли фактов нарушения лесного законодательства и подтверждения «термоточек» как лесных пожаров). В части мониторинга пожарной опасности на эффективность также влияет несоответствие данных федерального и регионального уровней о территориях лесопожарного зонирования. Учет лесных ресурсов осуществляется на неактуальных данных о лесах, в том числе по причине несвоевременного введения в действие материалов лесоустройства, что также влечет некорректное установление границ лесничеств.

При анализе государственного мониторинга воспроизводства лесов и государственного лесопатологического мониторинга недостоверности данных не отмечено. В то же время это не оказало существенного влияния на оценку ввиду невысокой доли в общем объеме мониторинга, а также низкого процента охвата территории лесного фонда.

Низким уровнем эффективности характеризуется обеспечение консолидации данных мониторинга и учета (критерий 4), что связано в основном с отсутствием условий для интеграции данных всех существующих АИС регионального и федерального уровней в области лесного хозяйства. В части учета необходимо отметить влияние на оценку неотражения в ГЛР итогов (данных) государственной инвентаризации лесов в части определения их количественных и качественных характеристик.

При анализе государственного мониторинга воспроизводства лесов и государственного лесопатологического мониторинга дублирование процессов

не отмечено, в связи с чем по критерию 5 «Отсутствует дублирование процессов мониторинга и учета» отмечается средний уровень эффективности.

Оценка необходимости в дополнительных ресурсах для осуществления мониторинга и учета (критерий 6) показала ее отсутствие на 2020–2021 годы для всех видов мониторинга (дистанционного мониторинга, мониторинга пожарной опасности, государственного мониторинга воспроизводства лесов и государственного лесопатологического мониторинга), а также мероприятий по учету лесов (лесоустройству и государственной инвентаризации лесов), в связи с чем отмечается высокий уровень эффективности.

8.2.2. В ходе проверки установлены риски неэффективного использования бюджетных средств.

8.2.2.1. В договор на возмещение расходов по содержанию помещений, расположенных на территории аэропорта «Черемшанка» (Красноярский край) и переданных ФБУ «Авиалесоохрана» для размещения работников учреждения¹²³, включены расходы по амортизации на общую сумму 12,9 млн рублей, а также механизированной уборке прилегающей территории, которая учреждению не передавалась, на общую сумму 1,9 млн рублей.

8.2.2.2. В Архангельской области при наличии материалов лесоустройства по участку АО «Вельский ХЛХ», введенных в действие в декабре 2016 года, повторно оплачены в рамках государственного контракта от 25 июля 2019 г. № 18 лесостроительные работы на том же участке на сумму 0,83 млн рублей (расчетно).

8.2.2.3. Рослесхоз включил в План проведения лесоустройства на 2022 год Дигорское лесничество, в отношении которого повторно за счет средств федерального бюджета в размере 1,4 млн рублей (расчетно) выполняются подготовительные работы, ненадлежащим образом выполненные и принятые Министерством природных ресурсов и экологии Республики Северная Осетия – Алания в рамках государственного контракта от 14 июня 2019 г. № 9, финансируемого за счет субвенции из федерального бюджета.

8.2.2.4. КГАУ «Лесопожарный центр», осуществляющим мониторинг пожарной опасности в лесах на территории Красноярского края, заключены договоры на получение гидрометеорологической информации для определения КПО, при этом такие данные размещены в ИСДМ-Рослесхоз. Это привело к неэффективным расходам бюджетных средств в сумме 3,0 млн рублей на повторное получение данных с тех же метеостанций¹²⁴, которые предоставляют информацию для функционирования ИСДМ-Рослесхоз.

123. Договор от 1 октября 2021 г. № 4.1/КА-21-Д131 заключен с АО «КрасАвиаПорт» на возмещение расходов по содержанию имущества в период с 1 октября 2021 года по 31 декабря 2023 года.

124. Метеостанции 29766, 29768, 29866.

8.2.3. Установлены факты, которые свидетельствуют о неэффективном использовании имущества.

8.2.3.1. На региональном уровне конечные результаты инвентаризации фонда лесовосстановления, которые выдаются ФБУ «Рослесозащита» органам государственной власти в форме ведомостей земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, не обязательны к исполнению и не являются основанием для внесения изменений в ГЛР.

Установлены факты неприменения результатов инвентаризации фонда лесовосстановления, на подготовку которых использованы средства федерального бюджета в размере 345,6 млн рублей в 2020 году, 354,7 млн рублей – в 2021 году, 324,1 млн рублей – в 2022 году.

8.2.3.2. Автоматизированная информационная система «Государственный лесной реестр», на создание и эксплуатацию которой с 2011 года Рослесхозом израсходовано из федерального бюджета 182,4 млн рублей, выведена в 2022 году из эксплуатации согласно приказу Рослесхоза от 25 июля 2022 г. № 730.

8.2.3.3. Имущество стоимостью 13,7 млн рублей, которое числится на балансе ФБУ «Авиалесоохрана» и предназначено для осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах, не используется¹²⁵.

8.2.3.4. Анализ использования переносных комплексов радиосвязи «ТРИТОН» и камер видеонаблюдения, приобретенных за счет средств по Соглашению о займе¹²⁶ и переданных Рослесхозом пяти субъектам Российской Федерации и подведомственному учреждению ФБУ «Авиалесоохрана», показал, что не было обеспечено их применение в целях обеспечения мер пожарной безопасности в лесах. Ответы регионов на запросы Счетной палаты показали, что 13 переносных комплексов радиосвязи «ТРИТОН» общей стоимостью 83,2 млн рублей с 2014 года не используются (Республика Коми, Красноярский край, Хабаровский край, Московская область и ФБУ «Авиалесоохрана») или переданы сторонним организациям (Воронежская область), а камеры видеонаблюдения не используются на общую сумму 77,6 млн рублей (Красноярский¹²⁷ и Хабаровский края).

АО «Глобалтел», являющееся оператором российского сегмента международной сети мобильной спутниковой связи Globalstar (США), обслуживающее комплексы радиосвязи «ТРИТОН», в настоящее время прекратило свою деятельность

-
125. Их них 37 станций регистрации молниевых разрядов «Верей-МР» стоимостью 5,7 млн рублей, информационная система «Сводные планы», разработанная для обеспечения автоматизации процедуры формирования и анализа планов тушения лесных пожаров лесничеств и сводных планов тушения лесных пожаров субъектов Российской Федерации с применением технологии ГЛОНАСС, стоимостью 8,0 млн рублей.
126. Соглашение о займе для финансирования проекта «Реформирование лесоправления и меры по борьбе с лесными пожарами в России» от 8 июля 2013 г. № 8197-RU (далее – Соглашение о займе).
127. Вместе с тем три камеры в учете КГАУ «Лесопожарный центр» не числятся.

на территории Российской Федерации. Это влечет риски невозможности дальнейшего использования указанных комплексов радиосвязи.

В ходе проверки установлено, что в Красноярском крае в межпожароопасный период 100 сетевых камер видеонаблюдения общей стоимостью 22,2 млн рублей были расположены на вышках операторов связи при отсутствии правовых оснований, без оформления договорных отношений с владельцами высотных объектов¹²⁸. Таким образом, не обеспечен контроль за сохранностью указанного имущества¹²⁹, а также созданы риски ухудшения его состояния¹³⁰.

8.2.3.5. За счет субвенции из федерального бюджета оплачены работы по подготовке лесоустроительной документации на общую сумму 263,4 млн рублей, которая по причине невведения ее в действие не используется на протяжении от 1 года до 7 лет.

8.2.4. Значительное увеличение расходов на осуществление авиационного мониторинга (с 2,8 млрд рублей в 2017 году до 4,8 млрд рублей в 2020 году и 4,2 млрд рублей в 2021 году) и наземного мониторинга (с 2,2 млрд рублей в 2017 году до 6,5 млрд рублей в 2020 году и 3,3 млрд рублей в 2021 году¹³¹) не повлияло на улучшение показателей в части лесных пожаров на территории Российской Федерации. Так, в 2021 году по сравнению с 2017 годом количество лесных пожаров увеличилось на 39,3 % и составило 14 240 единиц, их площадь выросла на 5,4 млн га¹³².

Изложенные выше нарушения и недостатки негативно влияют на результативность мониторинга и учета лесных ресурсов.

Мониторинг и учет лесных ресурсов оказывают существенное влияние на государственное управление в сфере лесного хозяйства. Анализ функционирования системы мониторинга и учета лесных ресурсов, а также использования их результатов показал, что нерешение имеющихся проблем при росте финансирования не обеспечивает повышение качества мониторинга и учета и государственного управления в лесном хозяйстве в целом. По результатам проведенного аудита эффективность использования ресурсов на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесов оценена как средняя.

128. Указанное не соответствует статье 161 Гражданского кодекса Российской Федерации.

129. Предусмотрен Порядком осуществления органами исполнительной власти Красноярского края функций и полномочий учредителя государственного автономного учреждения, утвержденным постановлением Правительства Красноярского края от 13 августа 2015 г. № 440-п.

130. Нарушение подпунктов «г» и «д» пункта 4.14 Устава КГАУ «Лесопожарный центр», утвержденного приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 12 февраля 2018 г. № 171-од, согласно которым КГАУ «Лесопожарный центр» обязан эффективно использовать имущество, обеспечить сохранность и использование имущества строго по целевому назначению, в том числе осуществлять текущий и капитальный ремонт в пределах утвержденного плана финансово-хозяйственной деятельности, не допускать ухудшения его технического состояния, помимо его ухудшения, связанного с нормативным износом в процессе эксплуатации.

131. По данным формы 1-субвенции.

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

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

10. Выводы

10.1. Комплексная оценка использования средств, выделенных на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в Российской Федерации, направленной на предотвращение негативных процессов и происходящих в лесах изменений антропогенного и природного характера и повышение качества управления лесными ресурсами, показала недостаточную степень эффективности. Главным образом отрицательное влияние на указанную оценку оказали недостатки нормативно-правового обеспечения в области мониторинга, а также неприменение в полной мере результатов мониторинга.

10.2. Проверка показала наличие фактов неиспользования результатов государственного мониторинга воспроизводства лесов и государственного лесопатологического мониторинга, на проведение которых в 2020–2022 годах направлены средства федерального бюджета в объеме 996,4 млн рублей и 2 436,4 млн рублей соответственно. Это связано как с недостатками нормативно-правового регулирования, так и с недостаточностью финансового обеспечения на проведение необходимых лесохозяйственных мероприятий.

10.3. Отсутствие регламентации одного из видов работ по государственному мониторингу воспроизводства лесов не позволяет осуществлять оценку установленных требований к выращиванию саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород в лесных питомниках.

10.4. Результативность применения данных дистанционного мониторинга использования лесов крайне низкая. Возмещение средств за последние 10 лет составляет не более 0,2 % размера выявленного ущерба.

10.5. Организация мониторинга пожарной опасности в лесах показала наличие проблем, влияющих на его результативность в части системы обнаружения и учета лесных пожаров. Это приводит в том числе к увеличению площади их распространения (в 2021 году площадь, пройденная огнем, составила 9,9 млн га, что на 5,4 млн га больше, чем в 2017 году), а также к дополнительным расходам бюджетных средств на тушение.

10.5.1. Информационная система ИСДМ-Рослесхоз, которая не модернизировалась на протяжении более трех лет, не в полной мере является эффективным прогностическим инструментом обнаружения и учета лесных пожаров. Доля неподтверждения лесного пожара на установленных ИСДМ-Рослесхоз «термочках» составила в 2020 году 79 %, в 2021 году – 76,2 %.

Это влечет дополнительные расходы бюджетов регионов на мониторинг пожарной опасности в лесах и отвлечение сил и средств для осуществления патрулирования лесов.

10.5.2. Отмеченное проверкой дублирование функционала ИСДМ-Рослесхоз и региональных АИС в части мониторинга пожарной опасности и учета лесных пожаров влечет неэффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

10.5.3. Увеличение в 2021 году по сравнению с 2017 годом расходов на авиационное патрулирование (при уменьшении объема работ) с 2,8 млрд до 4,2 млрд рублей и наземное патрулирование (при неизменности объема работ) с 2,2 млрд до 3,3 млрд рублей не обеспечило соответствующее увеличение эффективности мониторинга пожарной опасности в лесах. Эффективность патрулирования с 2017 по 2021 год уменьшилась в общей доле по всем способам обнаружения лесных пожаров, в том числе по авиационному патрулированию до 21,3 % (снизилась на 6,8 %), по наземному патрулированию – до 29,9 % (снизилась на 7,2 %).

При этом в регионах не соблюдается кратность авиационного патрулирования. В 2021 году она составила 53,1 % от расчетной.

10.5.4. Переносные комплексы радиосвязи «ТРИТОН» и камеры видеонаблюдения, переданные Рослесхозом пяти субъектам Российской Федерации и подведомственному учреждению ФБУ «Авиалесоохрана» для осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах, с 2014 года не используются.

10.6. В проверенных регионах выявлены факты, негативно влияющие на результативность охраны лесов от пожаров: не осуществляются в полной мере меры пожарной безопасности, предусмотренные лесными планами субъектов Российской Федерации; допущены нарушения и недостатки в части применения правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров, порядка введения ЧС в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и др.

10.7. Установлено, что планируемое в 2023 году сокращение на 17,9 % зон контроля лесных пожаров, где по решениям комиссий по предупреждению и ликвидации ЧС допускается не тушить лесные пожары, и увеличение зоны авиационного обнаружения не обеспечены соответствующим бюджетным финансированием.

10.8. Использование вертолетов Ми-8МТВ, закрепленных за ФБУ «Авиалесоохрана», на цели, не соответствующие целям их приобретения, создает риски невыполнения учреждением государственных работ в рамках государственного задания.

10.9. Выявлены недостатки нормативно-правового характера в сфере охраны лесов от пожаров:

- отсутствие возможности привлечения в установленном порядке сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации ЧС в лесах местного и регионального уровней, возникших вследствие лесных пожаров, что влечет снижение оперативности принятия мер по стабилизации лесопожарной обстановки, а также эффективности расходования бюджетных средств;

- отсутствие механизма финансирования мероприятий по привлечению сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации ЧС в лесах;
- отсутствие механизма определения ущерба, нанесенного лесными пожарами, что влечет риски занижения его размера при росте площади лесных пожаров;
- отсутствие правил пожарной безопасности в лесах для каждого лесного района, классификаций природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах, а также нормативов противопожарного обустройства лесов, утвержденных Минприроды России, к чьей компетенции относятся вопросы нормативно-правового регулирования;
- рассинхронизация времени определения класса пожарной опасности в лесах и времени назначения патрулирования лесов, что влечет риски несвоевременного обнаружения пожаров, а также увеличения затрат на мониторинг и ликвидацию возгораний;
- отсутствие в Типовой форме лесного плана субъекта Российской Федерации плановых значений противопожарных мероприятий в разрезе лесничеств, что создает риски их неназначения и невыполнения по каждому лесничеству.

10.10. При наличии положительных моментов в результате передачи полномочий по лесоустройству на федеральный уровень отмечаются недостатки.

10.10.1. С 2022 года государство планирует проведение работ в части таксации лесов только в зоне интенсивного использования лесов (0,3 млрд га).

10.10.2. «Лоскутный» характер лесоустройства при недостаточном финансовом обеспечении не позволит получить актуальную и полную информацию о состоянии лесного фонда и, соответственно, повысит качество государственного управления в области лесного хозяйства.

10.10.3. Выявлена коллизия положений Лесного кодекса в части отнесения мероприятия по закреплению на местности границ лесничеств к полномочиям органов власти в области лесных отношений как федерального, так и регионального уровня, что не позволяет реализовывать указанное мероприятие по лесоустройству.

10.11. Наличие разных значений целевого показателя «Поглощение лесами углерода» в документах стратегического планирования влечет неопределенность действий органов власти в вопросах организации мероприятий по охране, защите, воспроизводству и использованию лесов.

10.12. Реализация лесоклиматических проектов, которая должна была быть начата с 1 июля 2022 года, сдерживается отсутствием нормативно-правовой базы, а также методики осуществления таких проектов.

10.13. По результатам контрольного мероприятия на объектах проверки установлены нарушения и недостатки в части: финансового обеспечения работ по развитию ЛесЕГАИС; функционирования разработанного в конце 2021 года приложения

ЛесЕГАИС.mobile; ведения бухгалтерского учета; осуществления государственных закупок; финансового обеспечения государственного задания; использования имущества, в том числе приобретенного в рамках Соглашения о займе; формирования НДС; несоблюдения положений Лесного кодекса, порядков мониторинга пожарной опасности в лесах, организации и выполнения авиационных работ, лесоустroительной инструкции и другие факты.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минприроды России, МЧС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в рамках установленной компетенции:

- 1) в срок до 30 января 2024 года проработать вопросы по:
 - внесению изменений в Федеральный закон № 68-ФЗ в части установления возможности привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации ЧС в лесах и тушения лесных пожаров при введении ЧС местного и регионального уровней;
 - определению механизма финансирования мероприятий по привлечению сил и средств для ликвидации ЧС в лесах;
 - закреплению в нормативных правовых актах полномочий по установлению механизма расчета размера ущерба, нанесенного лесными пожарами;
- 2) в срок до 30 января 2025 года проработать вопрос по обеспечению проведения лесоустройства в отношении лесничества как территориальной единицы управления лесами.

11.2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Минприроды России с предложением:

- 1) поручить Рослесхозу в срок до 30 января 2024 года принять меры, направленные на:
 - повышение качества представляемой из ИСДМ-Рослесхоз информации в отношении «термоточек» для субъектов Российской Федерации (алгоритмы распознавания, качество дистанционного зондирования Земли и др.);
 - развитие модуля грозопеленгации;
 - модернизацию блока моделирования развития пожара подсистемы автоматизированной подготовки рекомендаций по организации мониторинга и тушения лесных пожаров ИСДМ-Рослесхоз;
- 2) установить классификацию природной пожарной опасности лесов, классификацию пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды, нормативы противопожарного обустройства лесов, а также правила пожарной безопасности в лесах для каждого лесного района – в срок до 30 января 2025 года;

- 3) внести изменения в Типовую форму лесного плана субъекта Российской Федерации, предусмотрев мероприятия по охране лесов от пожаров, включая их объемы в разрезе лесничеств, – в срок до 30 января 2024 года;
- 4) внести изменения в Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов № 59, предусматривающие включение в состав государственного мониторинга воспроизводства лесов нового вида работ – оценки установленных требований к выращиванию саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород в лесных питомниках, – в срок до 30 января 2024 года;
- 5) подготовить и направить в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в Лесной кодекс в части отнесения мероприятия по закреплению на местности местоположения границ лесничеств к полномочиям федерального уровня или к переданным полномочиям, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации, – в срок до 30 января 2024 года.

11.3. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Федеральное агентство лесного хозяйства с предложением в срок до 30 января 2024 года рассмотреть вопрос о развитии дистанционного мониторинга использования лесов и применении при его осуществлении методов и технологий, позволяющих обеспечить сокращение временного промежутка между появлением незаконной рубки, ее выявлением и реагированием на нее компетентных органов.

11.4. Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации в Федеральную антимонопольную службу по фактам нарушения законодательства о закупках и Губернатору Рязанской области по вопросам осуществления мероприятий, направленных на ликвидацию ЧС в лесах на территории Рязанской области.

11.5. Направить представления руководителю Федерального агентства лесного хозяйства, директору федерального государственного бюджетного учреждения «Рослесинфорг», начальнику федерального бюджетного учреждения «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана», Министру природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области, Министру лесного хозяйства Красноярского края, исполняющему обязанности министра экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия), Министру природопользования Рязанской области с требованиями принять меры по устранению выявленных недостатков, причин и условий выявленных нарушений и недостатков в срок до 31 мая 2023 года.

11.6. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Официальная ПОЗИЦИЯ



Александр Козлов

Министр природных ресурсов и экологии России

Минприроды России постоянно сотрудничает со Счетной палатой, прислушивается к ее рекомендациям. Прорабатывается каждая из них, в том числе по развитию лесного комплекса и охране лесов от пожаров. Это непростая сфера: леса в нашей стране занимают площадь почти 1,2 млрд га, большая часть которых – это труднодоступные территории. Кроме того, много лет эта сфера недофинансировалась.

При прохождении пожароопасного сезона 2021 года этим проблемам было уделено особое внимание. По поручению Президента на Сахалине под председательством премьер-министра Михаила Мишустина было проведено совещание. По его итогам принято решение с 2022 года увеличить федеральное финансирование охраны лесов от пожаров с ежегодных 6 млрд до 14,2 млрд рублей.

Средства пошли на увеличение штатов лесных пожарных до 27 тыс. человек, парашютно-десантной службы – до 5,3 тысячи. На 71 % – до 52 тыс. часов – увеличен авиационный мониторинг. Также в 2022 году завершено формирование федерального лесопожарного центра «Север». Впервые за 15 лет Рослесхоз получил шесть новых вертолетов Ми-8, оборудованных техникой и оборудованием для тушения лесных пожаров.

В 2022 году на государственном уровне принят ряд важнейших решений в сфере борьбы с лесными пожарами. Ключевое из них – указ Президента, в котором обозначена цель: к 2030 году сократить площади лесных пожаров относительно 2021 года в два раза. Для каждого региона установлен целевой показатель.

Благодаря принятому комплексу мер в 2022 году удалось в три раза сократить общую площадь лесных пожаров – до 3,3 млн га. Целевой показатель, установленный Президентом, достигнут. 59 из 82 регионов достигли планового сокращения площадей лесных пожаров. Оперативность тушения лесных пожаров в первые сутки с момента обнаружения выросла до 79 %.

По поручению Президента совместно с регионами идет работа по сокращению зон контроля. Всего за 2022 год их площадь уменьшена более чем на 19 млн га, а к апрелю 2023 года зоны контроля сокращены еще на 94 млн и составляют 411,3 млн га.

В 2023 году работа продолжается, досконально проанализирован предыдущий пожароопасный сезон, все случаи разобраны до уровня муниципалитетов, аналитика направлена полномочным представителям Президента, в Генеральную прокуратуру и главам регионов. Базовый объем федерального финансирования сохранился – 14,2 млрд рублей.

Регулярно идут проверки готовности регионов к лесопожарному сезону. Критерии оценки кардинально детализированы. Если в 2022 году это было 16 показателей, то сейчас – около 30. С 2023 года принят новый порядок реагирования на лесные пожары: первые 24 часа – муниципальный уровень, с 24 до 74 часов – региональный, свыше 74 часов – федеральный, когда подключается Авиалесоохрана, МЧС России.

Совершенствуется нормативная база. В Госдуме приняты в первом чтении изменения в Лесной кодекс, согласно которым Рослесхоз получит полномочия принимать решения о привлечении федрезерва экстренного реагирования к тушению лесных пожаров.

Важнейшее направление работы Минприроды России – лесовосстановление. Стопроцентное восполнение лесных площадей взамен утраченных является ключевым показателем федерального проекта «Сохранение лесов». Второй год он превышает, а по итогам 2022 года – на 18 %. В 2022 году площадь лесовосстановления составила 1,3 млн га, в 2023 году планируется восстановить лес на площади 1,4 млн га. Кроме того, 70,6 млн деревьев высажено в рамках акции «Сохраним лес» в 2022 году.

Также по федпроекту закупается лесопожарная техника и оборудование. За четыре года уже приобретено 45,8 тыс. единиц, по итогам 2022 года оснащенность лесопожарной техникой в среднем по стране составила 93,4 %.

Важнейшие шаги сделаны в сфере реформирования лесного комплекса в целом. По поручению Президента решается ключевая задача – декриминализация отрасли. В этом блоке принято восемь законов, и самое главное – создана система прослеживаемости древесины, которой не было ранее. На апрель 2023 года через систему Рослесхоза ЛесЕГАИС выдано более 10 млн сопроводительных документов на партии древесины. Сейчас прозрачен весь путь: от места заготовки до переработки и экспорта. Кроме того, лесные ресурсы теперь предоставляются в пользование компаниям, у которых есть мощности по переработке. Продолжается работа как в совершенствовании нормативно-правовой базы, так и практическом ее применении.



Мнения



Дмитрий Кобылкин

председатель Комитета Государственной Думы по экологии,
природным ресурсам и охране окружающей среды

Защите лесов от пожаров государством уделяется особое внимание. Проведена большая работа – от увеличения финансирования и укрепления материально-технической базы до совершенствования законодательства и устранения излишних административных барьеров. Как результат, в 2022 году лесные пожары прошли территорию в три раза меньше, чем годом ранее.

Решением главы государства с 2022 года финансирование мероприятий по борьбе с лесными пожарами увеличено на 8 млрд рублей – с 6 до 14,2. Это позволило существенно расширить штат лесных пожарных и парашютистов-десантников, которые борются с огнем в труднодоступных местах. Выделение дополнительных средств – один из пунктов Народной программы «Единой России».

Следующий шаг – оперативно доводить деньги до регионов, когда необходимы срочные меры по тушению лесных пожаров. Уже приняты в первом чтении поправки в Лесной кодекс, которые устанавливают полномочия Рослесхоза по созданию и использованию федерального резерва и упрощают субъектам процедуру привлечения подразделений «Авиалесоохраны». Наша задача – принять данный законопроект в эту весеннюю сессию.



Елена Шаройкина

председатель Комиссии по экологии и охране окружающей среды
Общественной палаты РФ

Аудит системы мониторинга и учета лесных ресурсов Российской Федерации и охраны лесов от пожаров за 2020, 2021 годы и основную часть 2022 года, проведенный Счетной палатой, показал наличие серьезных системных проблем в этой части деятельности органов управления лесами как федерального, так и регионального уровня.

Они выявлены во всех проанализированных системах учета и мониторинга лесов: лесоустройстве, государственной инвентаризации лесов, государственном лесном реестре, лесопатологическом мониторинге, мониторинге пожаров и воспроизводства лесов.

Для решения указанных проблем необходимо пересмотреть концепции действующего Лесного кодекса, оказавшегося ущербным для лесного хозяйства, и разработать новый свод лесных законов, который будет основываться на современных реалиях и учитывать многофункциональность российских лесов.

Лес – это не просто источник древесины, он выполняет важнейшие экологические функции, такие как регулирование климата и водного баланса на континенте, защита от опустынивания и сохранение биоразнообразия.

Большинство важнейших системных проблем учета и мониторинга лесов, отраженных в отчете Счетной палаты, неоднократно обсуждалось на заседаниях Комиссии по экологии и охране окружающей среды Общественной палаты РФ и Общественного совета при Федеральном агентстве лесного хозяйства. По итогам этих мероприятий давались рекомендации, во многом пересекающиеся с теми, которые даны в отчете Счетной палаты, но, к сожалению, в основном они остались невыполненными.

Что касается лесных пожаров, то в этой части необходимо вернуться к возрождению полноценного института лесничеств как базовой структуры лесоуправления и основополагающей в противодействии лесным пожарам. Источник лесного пожара необходимо обнаружить и локализовать в течение первых суток, а лучше часов. Это крайне сложно сделать, когда на территории всей страны работает лишь 22 тыс. лесников: это в пять раз меньше, чем было до введения в действие Лесного кодекса 2006 года, и в десять раз меньше, чем необходимо для эффективного решения проблемы. Лесничества должны быть усилены как кадрово, так и технологически (дроны и прочее), и заниматься не столько бумажной работой, как сейчас, сколько натурными обходами и объездами, осуществлять облеты дронами. Только тогда будет качественный результат.

Кроме того, централизация в этом вопросе позволит собрать все силы и средства в одних руках и устранил раскоординацию действий различных служб. Пожары не начинаются везде и одновременно. Имеющийся резерв всегда можно точно направлять на ликвидацию обнаруженного очага без дополнительных согласований, как это происходит в настоящее время.

Еще одной значимой проблемой, охватывающей практически все проанализированные в отчете системы учета и мониторинга лесов, является закрытость абсолютного большинства получаемых данных. Почти все первичные данные недоступны не только для широких слоев населения, но и для профессиональной лесной общественности – квалифицированных специалистов, работающих вне системы органов управления лесами и подведомственных им организаций, а также для субъектов общественного контроля, определенных статьей 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Единственной отраслевой системой учета и мониторинга, более-менее открытой для общественного контроля, является Информационная система дистанционного мониторинга лесных пожаров Федерального агентства лесного хозяйства (ИСДМ-Рослесхоз), доступ к которой реализован через портал государственных услуг и единую систему идентификации и аутентификации. Остальные системы мониторинга и учета лесных ресурсов фактически закрыты от общественного контроля, что может служить одной из базовых причин многих обозначенных в отчете проблем, а также того, что эти проблемы не решаются в течение длительного времени.

В целом при дальнейшем развитии системы мониторинга и учета лесных ресурсов Российской Федерации и при выполнении предложений (рекомендаций) отчета необходимо уделить особое внимание открытости данных для общественного контроля – как со стороны субъектов общественного контроля, определенных действующим законодательством, так и со стороны гражданского общества в целом.

Помимо отмеченных в отчете недостатков в системе государственного мониторинга воспроизводства лесов необходимо выделить ориентацию этого мониторинга не на итоговый результат воспроизводства (получение ценных лесных насаждений, соответствующих целевому назначению конкретного участка леса), а лишь на один из промежуточных формальных итогов – положение дел на момент перевода восстанавливаемого участка в покрытую лесом площадь (отнесения к землям, на которых расположены леса).

Фактически это приводит к подмене понятий: вместо мониторинга воспроизводства лесов, включающего в себя в том числе рубки ухода в молодняках, имеющие ключевое значение для формирования ценных лесных насаждений, оценивается лесовосстановление – ранние этапы воспроизводства, заканчивающиеся формальным переводом в покрытую лесом площадь. Из-за этого система государственного мониторинга воспроизводства лесов фактически не может выполнять свои цели, установленные статьей 61.1 Лесного кодекса (в части анализа, оценки и прогноза изменения их состояния в целях осуществления управления в области

воспроизводства лесов и обеспечения их воспроизводства). Учитывая то, что из-за этого статья 61.1 Лесного кодекса фактически не работает, представляется целесообразной полная переработка Порядка осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов¹.

Отмеченные в отчете проблемы, касающиеся лесоустройства, прогнозировались экспертами Общественной палаты и Общественного совета при Рослесхозе еще на этапе подготовки законопроекта № 1147176-7 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в целях реформирования системы лесоустройства)»². Как справедливо отмечается в отчете, комплекс этих проблем может привести к необеспечению даже минимально необходимых объемов лесоустроительных работ (ежегодной таксации лесов на площади не менее 30 млн га), что неизбежно потянет за собой крайне неблагоприятные и очень долгосрочные последствия для охраны, защиты, использования и воспроизводства лесов. Учитывая тяжесть этих последствий для всего лесного комплекса, представляется целесообразным включить проведение лесоустройства и в целом комплекса лесочетных работ³ в план мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2023 год⁴.

Лесоуправление в целом должно быть долгосрочным и планироваться сроком на три-четыре поколения вперед (60–80 лет), а среднесрочное (10 лет) и краткосрочное (3 года) – осуществляться исходя из долгосрочного плана.

-
1. Утвержден приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 г. № 59.
 2. Впоследствии – Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 304-ФЗ.
 3. В части действия Лесного кодекса Российской Федерации, федеральных законов от 4 февраля 2021 г. № 3-ФЗ и от 2 июля 2021 г. № 304-ФЗ.
 4. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2022 г. № 2572-р.



Ольга Позднякова

представитель направления «Народный фронт. Аналитика»

В части охраны лесов от пожаров в рамках выполнения пункта 5 перечня поручений Президента Российской Федерации от 20 июля 2019 г. № Пр-1418 эксперты Народного фронта определили факторы, которые в совокупности мотивируют недобросовестных лесопользователей умышленно поджигать леса. Во-первых, это то, что качество значительной части древесины, заготавливаемой при санитарных рубках лесных насаждений после лесных пожаров, носит товарный характер. Во-вторых, сложность выявления умышленных поджогов леса. В-третьих, санитарные рубки после лесных пожаров позволяют арендаторам вырубить лес с приемлемым качеством древесины за один год, а не за несколько десятилетий, как предусмотрено проектом освоения лесов. В ходе подготовки доклада о выполнении вышеуказанного поручения эксперты Народного фронта в 2019 году для отдельных лесничеств сопоставили координаты точек фиксации лесных пожаров с координатами лесных участков, предоставленных в аренду. В ходе анализа выявлены лесничества, где горят преимущественно арендованные леса. Среди прочих причин это косвенно может свидетельствовать об их умышленных поджогах.

Таким образом, действующее законодательство содержит нормы, которые позволяют недобросовестным лесопользователям устраивать слабые низовые пожары для ускоренной вырубki леса. В целях исключения экономической заинтересованности в совершении поджогов на лесных участках, переданных в аренду, возможно, следует закрепить за Российской Федерацией право собственности на древесину, заготавливаемую при проведении санитарных рубок лесных насаждений, пострадавших в результате пожаров на лесных участках, переданных в аренду.

Также Народный фронт последовательно выступает за полный запрет сжигания порубочных остатков для расчистки лесосек в пожароопасный период, для чего необходимо внести изменения в пункт 28 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 1614. При этом для системного решения предлагается разработать меры государственного стимулирования безотходных технологий заготовки древесины, в том числе использование древесных отходов для топлива, фармацевтики, древесной муки и так далее.

Народный фронт отмечает важность продолжения работы в регионах по сокращению зон контроля лесных пожаров, что в целом позволит сократить негативные последствия для лесных экосистем.



Александр Протченко

руководитель службы лесоправления компании «Свеза»

В последние несколько лет охране лесов от пожаров в Российской Федерации уделяется все большее внимание. Выпуск настоящего Бюллетеня Счетной палаты еще раз подчеркивает важность этой темы, а также отражает остроту накопленных проблем в сфере охраны лесов.

Как отмечено аудиторами, несмотря на двукратный рост расходов на охрану лесов от пожаров субъектами Российской Федерации в 2017–2021 годах, площадь лесных пожаров увеличилась более чем в два раза. При оценке эффективности расходования средств на лесоохранную функцию необходимо принимать во внимание, что охрана лесов от пожаров в России осложнена сразу несколькими природно-географическими и организационными аспектами.

1. Россия занимает первое место в мире по площади лесов. Ни у одной другой страны нет лесной территории, охватывающей столько часовых поясов и условий местопроизрастания. При такой обширной географии наши леса заключают в себе соответствующие сложности организации лесоправления.
2. Дорожная инфраструктура, особенно в Сибири и Дальнем Востоке, недостаточна. Средняя плотность лесных дорог в российских лесах составляет, по разным оценкам, от 0,5 до 2,3 км на 1 000 га леса (для сравнения, в странах Западной Европы и Северной Америки – 10–45 км на 1 000 га). В большинстве случаев, даже при оперативном обнаружении, реагирование и тушение зависят от наличия доступа к месту возгорания.
3. Существенная доля лесов свободна от аренды хозяйствующими субъектами с целью заготовки древесины и, следовательно, практически исключена из хозяйственного оборота. Противопожарное обустройство таких лесов затруднено и затратно, так как проводится не в комплексе с освоением (заготовкой, уходом за лесом, лесовосстановлением, строительством лесных дорог), а как отдельный комплекс мероприятий.
4. Даже при увеличенном целевом финансировании на приобретение техники для охраны леса и борьбы с пожарами техническая обеспеченность субъектов Российской Федерации недостаточна. Об этом говорят многочисленные факты оперативного привлечения на тушение пожаров неподведомственной техники.

Все эти аспекты в комплексе значительно влияют на эффективность расходов на охрану лесов. Исходя из вышеперечисленных ограничений, работа по противопожарному обустройству лесов в большинстве многолесных регионов

вынужденно строится по принципу «выполнить план там, где это возможно, а не там, где нужно». В итоге из года в год противопожарные мероприятия сфокусированы на доступных участках, а оставленные без защиты недоступные – горят.

С целью повысить эффективность функции охраны лесов на разных уровнях неоднократно обсуждались варианты передачи полномочий и ответственности субъектов в борьбе с пожарами арендаторам лесных участков. Согласно действующему лесному законодательству арендаторы обязаны проводить противопожарное обустройство арендуемых участков, выполнять предписанные договором аренды и проектом освоения противопожарные мероприятия, в том числе укомплектовывать и содержать пункты сосредоточения противопожарного инвентаря, а также всячески содействовать обнаружению и тушению лесных пожаров. К непосредственному же тушению пожаров допускаются только специализированные организации, имеющие лицензию на тушение. На мой взгляд, вовлечение арендаторов в тушение лесных пожаров видится избыточным и опасным шагом. Кроме очевидных дополнительных технических сложностей (приобретение спецтехники, набор и обучение персонала, лицензирование, вопросы здоровья и безопасности сотрудников и др.), в себестоимости лесозаготовителей появится еще одна немаленькая статья затрат, связанная с тушением, что, в свою очередь, негативно отразится на теряющем свою конкурентоспособность сырье для отечественных лесоперерабатывающих производств.

Первоочередными шагами по улучшению деятельности в сфере охраны лесов мне видятся:

- исключение субъектами Российской Федерации выполнения планов ради планов. Необходимо открыто и комплексно подойти к планированию, привлечь все заинтересованные стороны. Мероприятия по охране должны быть выполнены там, где они нужны и принесут пользу – защитят лес от пожара;
- привлечение хозяйствующих субъектов (арендаторов) к неосвоенным лесным участкам на взаимовыгодных условиях (например, предоставление снижающего коэффициента к арендной плате взамен на инвестиции в противопожарное обустройство лесного участка или строительство капитальных (всесезонных) лесных дорог);
- реализация механизмов государственно-частного партнерства в сфере строительства лесных дорог, развития инфраструктуры – без этого невозможно выйти на качественно новый уровень лесозащитной функции.

И последнее, но очень важное! Необходимо организовать качественную коммуникацию с населением на тему бережного отношения к лесам, усилить просветительскую и воспитательную работу с молодежью, учащимися, вовлекать их в мероприятия по охране, защите и уходу за лесом. Сохранение лесов – вопрос ответственного отношения, ведь основной фактор возникновения лесных пожаров – человеческий.

Опыт регионов.

Комментарии КСО



Дмитрий Лукашевский

аудитор Счетной палаты Красноярского края

Красноярский край – второй по площади субъект Российской Федерации, занимает 2 366,8 тыс. кв. км (или 13,86 % территории страны). При этом регион обладает крупнейшими запасами лесных ресурсов. По данным государственного лесного реестра, 14 % общей площади земель лесного фонда РФ приходится на Красноярский край, что, кроме экологической функции (обеспечение поглощения парниковых газов), также имеет важное социально-экономическое значение для нашего региона (запасы древесины оцениваются в 11,7 млрд куб. м).

В связи с этим содействие сохранению и развитию лесного фонда, в том числе защита лесов от пожаров, является актуальной задачей для региональных органов государственной власти и находится на контроле Счетной палаты Красноярского края. В данной сфере регулярно проводятся контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, а также мониторинг исполнения мероприятий регионального проекта «Сохранение лесов», реализуемого в рамках национального проекта «Экология».

При этом выводы, сформированные по результатам мероприятий Счетной палаты края, проведенных в 2021–2022 годах, практически полностью совпадают с выводами, сделанными Счетной палатой Российской Федерации по результатам рассматриваемого контрольного мероприятия. Так, в 2021 году проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ эффективности реализации органами исполнительной власти Красноярского края полномочий по борьбе с лесными пожарами на территории Красноярского края».

В ходе мероприятия установлено, что необходимая правовая база, регламентирующая реализацию полномочий в области охраны лесов от пожаров, в крае сформирована, большая часть полномочий уполномоченных органов в этой сфере реализуется в установленном порядке. Одной из причин, препятствующих эффективному предупреждению и оперативному тушению в крае лесных пожаров, является территориальная протяженность и труднодоступность лесных массивов, особенно в районах Крайнего Севера. Несмотря на расположение в крае межрегионального лесопожарного центра «Север» ФБУ «Авиалесоохрана», своевременно выявить и обеспечить тушение всех лесных пожаров в первые сутки с момента их обнаружения не представляется возможным.

Анализ деятельности органов исполнительной власти края в рассматриваемой сфере выявил также отдельные недостатки и резервы для повышения эффективности охраны лесов, в том числе посредством:

- совершенствования нормативно-правового регулирования (разработка и утверждение отсутствующих документов; актуализация Лесного плана края; устранение несоответствия данных Сводного плана тушения лесных пожаров на территории края и планов тушения лесных пожаров на территории отдельных лесничеств; устранение дублирования функций при осуществлении федерального государственного пожарного надзора в лесах и др.);
- создания с использованием современных отечественных разработок специализированной информационной системы, позволяющей консолидировать данные о показателях Лесного плана края в части мероприятий по охране лесов от пожаров в разрезе лесничеств и интегрированной с информационной системой по ведению государственного лесного реестра. Отсутствие такой системы приводит к наличию технических ошибок при вводе данных вручную и замедлению процесса обработки информации.

Кроме того, одним из основных направлений повышения эффективности деятельности уполномоченных органов исполнительной власти края и подведомственных им учреждений определена необходимость доведения финансового, кадрового и имущественного обеспечения реализации полномочий в области охраны лесов от пожаров до нормативного состояния.

Объем субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджету края на охрану лесов от пожаров, а также на реализацию мероприятий федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и пожарного надзора в лесах, в 2019–2020 годах был ниже расчетной потребности более чем в два раза. В результате переданные Российской Федерацией полномочия в анализируемой сфере осуществлялись при низкой укомплектованности штата. Обеспеченность пожарной техникой, оборудованием и инвентарем не соответствовала утвержденным нормативам.

справочно

В 2019–2020 годах износ пожарной техники, оборудования и инвентаря в среднем составлял более 80 %. Более половины подразделений КГАУ «Лесопожарный центр» не имели условий для хранения пожарной техники и оборудования.

В связи с недостаточностью средств, выделяемых на реализацию переданных полномочий из федерального бюджета, в соответствии с предложениями Счетной палаты Красноярского края на организацию и выполнение мероприятий по охране лесов от пожаров правительством края выделяются дополнительные средства краевого бюджета, а также привлекаются внебюджетные источники финансирования. По информации министерства лесного хозяйства края, в 2023 году дополнительные средства будут направлены на укрепление материально-технической базы краевых учреждений, профессиональную подготовку специалистов, внедрение современных средств связи и мониторинга. Увеличен на 119 человек штат краевого Лесопожарного

центра. Кроме того, на период высокой горимости лесов планируется дополнительно принять на работу еще 100 водителей и трактористов.

Необходимо также отметить, что в целях восстановления погибших, поврежденных лесов, а также сохранения их полезных функций в крае активно реализуются мероприятия по лесовосстановлению. В рамках национального проекта «Экология» в 2020 году лесовосстановление проведено на площади 99,9 тыс. га (107,5 % к результату 2019 года – 92,9 тыс. га). Красноярский край занимает лидирующие позиции среди субъектов Сибирского федерального округа по выращиванию посадочного материала с открытой корневой системой.



Октябрина Никонова

аудитор Счетной палаты Республики Саха (Якутия)

Республика Саха (Якутия) является крупнейшей по площади земель лесного фонда среди субъектов Российской Федерации. По информации Рослесхоза, в 2021 году общая площадь земель лесного фонда России составляла 1 187,6 млн га, Якутии – 255,6 млн га, или 21,5 % земель лесного фонда России.

В 2021 году было зарегистрировано 1 678 лесных пожаров на общей площади 7 937,5 тыс. га.

Лесные пожары в Якутии влияют на таяние вечной мерзлоты, которое приводит к глобальным изменениям планеты в целом.

Охрана такого огромного количества лесов осуществляется республикой за счет субвенций из федерального бюджета, выделяемых на исполнение переданных полномочий. Настойчивое обращение республики, лично самого Главы Республики Саха (Якутия), о необходимости выделения дополнительных средств привело к получению субвенций в 2022 году в 2,8 раза больше, чем в 2021 году (при этом удельный вес размеров субвенций составил 5,4 % против 3,1 % в 2021 году). С 1 января 2022 года расчет объема предоставляемых субвенций производится по новой методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 25 ноября 2021 г. № 2046. До 2022 года субвенции из федерального бюджета распределялись между субъектами в соответствии с Методикой, утвержденной постановлением Правительства от 29 декабря 2006 г. № 838, которая не учитывала особенности субъекта с огромной площадью территории и низкой плотностью населения.

За счет увеличения субвенций в субъекте увеличены штаты парашютистов, летчиков, недостаток которых Счетная палата республики отмечала в отчете о своем мероприятии. Если в 2021 году тушили пожары силами 777 штатных работников и 24 тыс. добровольцев (для тушения огромного количества бушующих пожаров), то в 2022 году картина поменялась. Так, штатная численность увеличена до 1 119 единиц, в том числе лесных пожарных наземных формирований – 564 человек, лесопожарных формирований авиационных сил ПДПС – 555 человек (405 постоянных и 150 сезонных).

Однако, как отметила СП РФ в своем отчете, увеличение зоны авиационного обнаружения и тушения не обеспечено соответствующим финансированием. Если согласно приказу Рослесхоза от 7 июня 2018 г. № 468 зона авиационного обнаружения и тушения в республике была определена в 20 487,9 тыс. га, то согласно приказу от 5 августа 2020 г. № 753 она составила 32 891,9 тыс. га, а согласно приказу

от 26 сентября 2022 г. № 22 – уже 41,5 млн га. Показатель оперативности ликвидации лесных пожаров в течение первых суток находится в прямой зависимости от расширения активно охраняемой территории лесного фонда. Но, к сожалению, пропорциональный рост размеров субвенций отсутствует. Республика испытывает недостаток лесопожарных формирований и технических ресурсов. Требуют пересмотра существующие нормативы обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и обмундированием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров. При этом предлагается довести численность парашютно-десантной пожарной службы до оптимальной, позволяющей эффективно охранять леса с учетом увеличения активно охраняемой авиационной зоны и периода средней пожарной опасности в лесах.

Как отмечено в отчете, при тушении пожаров в случае введения режима ЧС федерального и регионального уровней регионами привлекаются силы федеральных органов исполнительной власти. Контрольным мероприятием СП РФ отмечено формирование тарифов услуг в рамках приносящей доход деятельности с учетом накладных расходов 20 % и рентабельности в размере 15 %. Это приводит к удорожанию мероприятий по тушению лесных пожаров и является дополнительной нагрузкой для республики. Контрольным мероприятием Счетной палаты республики было установлено, что тарифы у привлекаемых учреждений были определены с достаточно большой разницей. Анализ стоимости одного человеко-дня работы на тушении лесных пожаров в 2021 году на территории республики по контрактам в рамках межрегионального маневрирования показал, что затраты на 1 работника составляли от 5 175,7 рубля (ГАУ НСО «Новосибирская авиабаза») до 32 508,1 рубля (ГОБУ «Мурманская авиабаза»).

На самом деле было бы понятнее, если бы федеральное учреждение выполняло не услуги в виде приносящей доход деятельности, а государственное задание. Республика обоснованно предлагает внести изменение в Федеральный закон № 68-ФЗ, а именно – пункт 1 статьи 24 дополнить следующим абзацем: «тушение лесных пожаров в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах муниципального и регионального характера с привлечением ПДПС федерального резерва федерального органа исполнительной власти является расходным обязательством Российской Федерации».

Действительно, почти 90 % причин возникновения лесных пожаров в Якутии отмечается в результате гроз. Сильное иссушение покрова Земли из-за роста приземной температуры при молниях является основной причиной лесных пожаров. Развитие системы грозопеленгации, на что обращает особое внимание СП РФ, позволит определить географические координаты места грозовых разрядов, строить карты грозовой активности с максимальной точностью. В 2022 году республика провела эксперимент по искусственному вызыванию дождей, используя грозу, точнее грозовые облака, уже в виде оружия для тушения пожаров. Климатические условия

пожароопасного периода 2022 года на территории республики практически полностью повторили условия 2021 года. Вместе с тем применение искусственного регулирования осадков внесло существенный вклад в снижение пожарной нагрузки по сравнению с другими регионами Дальнего Востока, где применялись традиционные методы профилактики и борьбы с лесными пожарами. В 2022 году удалось снизить количество лесных пожаров по сравнению с 2021 годом в 3,2 раза, а их площадь – в 14,2 раза. Сложность проведения экспериментальных технологических работ по активным воздействиям в Республике Саха (Якутия) обусловлена редкой осадкомерной сетью (на территории площадью 3,1 млн кв. км установлено лишь 112 станций), разнообразным рельефом и полным отсутствием метеорологических локаторов. Республика предлагает Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации создать полигон по разработке и совершенствованию технологий активного воздействия на атмосферные осадки на территории Якутии с учетом значительной ее площади при наличии нескольких климатических поясов, с соответствующим оборудованием и сетью.

Очень надеюсь, что предложения, выработанные СП РФ, будут способствовать принятию Правительством Российской Федерации эффективных решений об охране лесов от пожаров.

Рекомендации Счетной палаты

Реализация рекомендаций, выданных по результатам предыдущих проверок

С 2019 года Счетная палата ведет мониторинг реализации рекомендаций, выданных по результатам аудиторских мероприятий. За это время контрольное ведомство опубликовало 24 рекомендации, касающиеся охраны и воспроизводства лесов. Из них 9 рекомендаций было выполнено, 12 – выполнено частично, одна по результатам обсуждения с Минприроды России потеряла актуальность и была снята с контроля, еще две находятся в процессе реализации.

Примеры выполненных рекомендаций

Правительству РФ поручить Минприроды России проработать вопросы:

- 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 и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 837, такими направлениями расходов, как проведение капитального ремонта, технического осмотра, страхование и обеспечение хранения лесопожарной техники и оборудования.

В 2021 году Минприроды России подготовило проект Методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета¹, с которым была ознакомлена Счетная палата.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2021 г. № 2046 Методика была утверждена. Она закрепила новый подход распределения субвенций на основе применения единых федеральных нормативов затрат на мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов, а также лесоразведению – с учетом объективных условий, влияющих на стоимость работ в различных регионах России.

1. Методика распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – Методика).

Методика также включает расчет расходов на приобретение пожарной техники и оборудования для учреждений, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Рекомендация признана выполненной и снята с контроля решением Коллегии Счетной палаты.

Пример частично выполненной рекомендации

Правительству РФ поручить Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проработать вопрос об отнесении к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации полномочия по мониторингу состояния лесных генетических ресурсов, контролю за оборотом репродуктивного материала лесных растений при воспроизводстве лесов.

В декабре 2022 года Минприроды России уведомило Счетную палату о ходе исполнения рекомендации. В проекте федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации», подготовленном министерством, содержатся положения о государственном мониторинге воспроизводства лесов и лесопатологическом мониторинге – в том числе с использованием генетических методов. Законопроект направлен в заинтересованные федеральные министерства и ведомства для рассмотрения и получения их позиций.

Рекомендация признана частично выполненной, ее реализация находится на контроле Счетной палаты.

О других выполненных рекомендациях в сфере охраны лесов Счетная палата недавно рассказывала в одном из материалов на сайте: <https://ach.gov.ru/news/rekomendatsii-les>

Текущие статусы выполнения рекомендаций Счетной палаты с комментариями инспекций доступны в Базе рекомендаций: <https://rec.ach.gov.ru>



Тематические
проверки
Счетной палаты

Эффективность лесопользования

Часть проверок Счетной палаты была связана с эффективностью использования лесных ресурсов. Так, по результатам [проверки](#) 2019 года контрольное ведомство выявило отсутствие достоверной информации об объемах заготовки, оборота и экспорта лесоматериалов в стране. Данные сведения разнились в субъектах Российской Федерации, Рослесхозе и Росстате. Эффективному планированию использования лесов мешало и отсутствие актуальной информации о лесных ресурсах: давность 85 % материалов по лесоустройству превышала 10 лет. Кроме того, приоритеты развития лесной политики реализовались не в полной мере, а децентрализация полномочий (согласно принятому в 2007 году Лесному кодексу) привела к снижению эффективности единой системы управления и контроля за лесами.

По итогам проверки Счетная палата в том числе рекомендовала предусмотреть единые подходы к определению нормативов патрулирования лесов, установить общие требования к порядку организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины. Также контрольное ведомство предлагало пересмотреть нормативы заготовки древесины для собственных нужд, установить ответственность за недостоверность данных о лесоустройстве и рассмотреть вопрос об изменении порядка определения размера возмещения ущерба, причиненного лесам.

Воспроизводство лесов

Еще одна тематика в проверках Счетной палаты касалась воспроизводства лесов. Анализ [показал](#), что меры, принятые в последние годы в части лесовосстановления, позволили существенно улучшить ситуацию в этой сфере. Однако полностью восстановить баланс между потерями и воспроизводством «зеленых легких» страны пока не удалось. Возместить утрату лесного массива призван федеральный проект «Сохранение лесов». Однако анализ документа показал, что к моменту его завершения (конец 2024 года) планируется восстановить только площадь лесов, погибших или вырубленных в 2022 году, а не все утраченные насаждения. Также в него не включены плановые результаты по созданию лесных питомников, что предусмотрено Стратегией развития лесного комплекса.

По результатам проверки Счетная палата в том числе рекомендовала установить порядок использования результатов выявления земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, а также форму и порядок осуществления мониторинга исполнения в субъектах Российской Федерации компенсационного лесовосстановления и лесоразведения.

Сокращение лесных пожаров

Одна из последних проверок Счетной палаты в этой сфере [касалась](#) лесопожарной техники. Так, 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 тыс. 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.

По итогам проверки Счетная палата, в частности, рекомендовала поручить Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проработать вопрос о том, чтобы включить в перечень мероприятий, входящих в состав обеспечения средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, предусмотренный статьей 531 Лесного кодекса, приобретение лесопожарной техники и оборудования.

Подробнее обо всех тематических проверках Счетной палаты – в приложении № 1 к Бюллетеню.

Международная практика

Введение

Лесные массивы не только [занимают](#) более 30 % поверхности суши (4 млрд га – по данным Организации Объединенных Наций 2023 года), но и выполняют важнейшие функции поддержки природных экосистем, способствуя сохранению биоразнообразия¹, водного баланса и борьбе с изменением климата.

Также леса играют центральную роль в процессе углеродного обмена между земными экосистемами и атмосферой. По оценкам Всемирного банка 2023 года, 12 % мировых выбросов парниковых газов и 15 % всех новых инфекционных заболеваний непосредственно [связаны](#) с деградацией и сокращением лесных территорий². Более 33 млн человек в мире (1 % глобального рынка труда) [задействованы](#) в лесном секторе. Домохозяйства, расположенные вблизи лесных массивов, [получают](#) до 22 % своего дохода, используя лесные ресурсы. Общий вклад лесного сектора в мировую экономику [составляет](#) более 600 млрд долларов США (около 1 % мирового ВВП).

Сохранение и восстановление лесных ресурсов занимает особое место в Повестке дня в области устойчивого развития ООН на период до 2030 года. В частности, защита лесных ресурсов – один из важнейших компонентов ЦУР 13 ([Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями](#)) и ЦУР 15 ([Защита и восстановление экосистем суши](#)). В то же время, с учетом не только экологических, но и экономических и социальных аспектов освоения лесных массивов, их роль крайне важна с точки зрения достижения ЦУР 8 ([Достойная работа и экономический рост](#)) и ЦУР 12 ([Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства](#)).

-
1. По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) 2022 года, леса являются основной средой обитания 80 % видов амфибий, 75 % видов птиц и 68 % видов млекопитающих.
 2. По оценкам ФАО 2022 года, в 2020–2022 годах сокращение лесного массива в мире составило 47 млн га.

Подходы международных организаций

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)

ФАО играет заметную роль в обеспечении мониторинга использования глобальных лесных ресурсов. Материалы ФАО – один из наиболее важных источников информации о состоянии лесных ресурсов в мире и разработки национальных программ развития лесного хозяйства. Каждые пять лет организация публикует отчет по итогам Глобальной оценки лесных ресурсов (Global Forest Resources Assessment).

В докладе 2020 года ([Global Forest Resources Assessment 2020](#)) приведены результаты анализа динамики изменений состояния и структуры лесного массива в 236 странах и территориях в 1990–2020 годах³. По оценкам ФАО, общая площадь лесов в мире составляет 4,06 млрд га, или 31 % от общей площади суши. Большая часть лесов [находится](#) в тропическом поясе (45 % от общей массы). Пожары – одно из наиболее распространенных явлений, наносящих ущерб лесному покрову. В 2015 году вследствие пожаров [уничтожено](#) около 4 % всей площади тропических лесов (98 млн га).

Естественно возобновляемые леса [составляют](#) 90 % всего лесного массива мира. С 1990 года площадь естественно возобновляемых лесов сократилась, но темпы сокращения замедлились⁴. Темп обезлесения в последний изученный пятилетний период (2015–2020 годы) [оценивается](#) на уровне 10 млн га в год, тогда как в 2010–2015 годах данный показатель составлял 12 млн га. Самые высокие ежегодные темпы сокращения площади лесов в 2010–2020 годах [зафиксированы](#) в Африке – 3,9 млн га и в Южной Америке – 2,6 млн га. Самые высокие показатели увеличения площади лесов за аналогичный период наблюдаются в Азии – 2,4 млн га.

Форум ООН по лесам

В целях поддержки управления, сохранения и устойчивого развития всех типов лесов в 2000 году учрежден межправительственный Форум ООН по лесам ([UN Forum on Forests](#), далее – Форум). Форум является вспомогательным органом Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС ООН)⁵. В числе приоритетных

-
3. Оценка проведена с использованием 60 индикаторов.
 4. Показатели темпов чистого сокращения площади лесов в период 1990–2020 годов заметно снизились с 7,8 млн га в год в 1990–2000 годах до 5,2 млн га в год в 2000–2010 годах и 4,7 млн га в год в 2010–2020 годах.
 5. Главный орган, отвечающий за координацию экономической и социальной деятельности ООН и организаций, входящих в систему ООН.

направлений – исследование и оценка состояния лесных ресурсов, оценка методологии достижения устойчивого развития лесов, разработка критериев и индикаторов устойчивого управления лесами.

По итогам 11-й сессии Форума 4–15 мая 2015 года принят Проект резолюции ЭКОСОС «О Международном соглашении по лесам на период после 2015 года», основными целями которого являются:

- содействие внедрению устойчивого лесопользования;
- укрепление международного сотрудничества и координации в вопросах, связанных с лесами;
- укрепление систем государственного управления лесными ресурсами.
- В 2017 году по рекомендации Форума ООН по лесам ЭКОСОС ООН принял Стратегический план ООН по лесам на 2017–2030 годы, который содержит шесть глобальных целей (от обращения вспять тенденции по утрате лесного покрова до совершенствования систем управления лесными ресурсами) и 26 связанных подзадач. Документ направлен на повышение эффективности международного сотрудничества в сфере борьбы с обезлесением и деградацией лесов в рамках системы ООН.

По итогам 15-й сессии Форума ООН по лесам в июле 2020 года подготовлен справочный документ по вопросам воздействия стихийных бедствий и пожаров на состояние лесных ресурсов ([Impacts of disasters on forests, in particular forest fires](#)). В течение последних двух десятилетий интегрированное управление пожарами продвигалось как наиболее эффективный инструмент по снижению риска стихийных бедствий, связанных с пожарами. На основе концепции интегрированного управления пожарами эксперты Форума рекомендуют:

- совершенствовать методы борьбы с локальными возгораниями;
- способствовать снижению уровня уязвимости лесных ресурсов;
- принять национальную стратегию борьбы с пожарами;
- повысить эффективность государственного управления лесным комплексом, в том числе путем обмена опытом и развития профессионального потенциала местных органов власти;
- проводить на постоянной основе мониторинг состояния лесных ресурсов;
- внедрять инновационные подходы к управлению пожарными рисками.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП)

ЮНЕП определяет технологии, организационные и финансовые ресурсы как ключевые факторы эффективного управления лесными ресурсами.

Одна из значимых причин обезлесения – лесные пожары. На возникновение и распространение лесных пожаров влияет сочетание биологических, метеорологических, физических и социальных факторов. Для предотвращения лесных пожаров и сокращения их воздействия на экосистему эксперты ЮНЕП – авторы доклада «Распространяется как лесной пожар: растущая угроза чрезвычайных пожаров» 2022 года ([Spreading like Wildfire: The Rising Threat of Extraordinary Landscape Fires](#)) предлагают:

- ограничить деятельность, которая может вызвать случайные возгорания;
- проводить системное прогнозирование и мониторинг лесных пожаров для выявления ключевых рисков⁶, определения вероятности и динамики распространения пожаров;
- совершенствовать методы пожаротушения и эвакуации населения;
- осуществлять долгосрочное планирование землепользования с учетом различных рисков.

В целях минимизации последствий пожаров и более эффективного восстановления экосистемы эксперты ЮНЕП рекомендуют национальным правительствам:

- своевременно реагировать на изменение климата, выполнять обязательства по [Парижскому соглашению 2015 года](#) для снижения климатических рисков возникновения лесных пожаров;
- осуществлять системный мониторинг данных о лесных пожарах в различных экосистемах;
- применять комплексный подход к планированию и использованию земельных ресурсов, включающий четкую регламентацию и государственное стимулирование рационального землепользования;
- поддерживать и интегрировать лучшие региональные и международные практики управления земельными ресурсами;
- укреплять международное и региональное сотрудничество в борьбе с лесными пожарами;
- перераспределять финансовые ресурсы, ранее используемые для тушения лесных пожаров, на меры по предупреждению и смягчению их последствий;
- расширять права и возможности экологических сообществ;
- совершенствовать стандарты пожарной безопасности.

6. Растительные остатки (отходы сельского хозяйства, скопления частей отмерших растений) – одна из основных причин стихийного, неконтролируемого лесного пожара.

ЮНЕП также поддерживает программу «Вызов зеленой гигатонны» ([Green Gigaton Challenge](#))⁷, которая мобилизует государственные и частные средства на борьбу с вырубкой лесов. В рамках программы ведется работа, направленная на привлечение коммерческих структур, внедрение защитных механизмов, управление информацией и коммуникациями.

Всемирный банк (ВБ)

По мнению авторов доклада ВБ «Изменение уровня благосостояния наций» 2021 года ([The Changing Wealth of Nations 2021: Managing Assets for the Future](#)), уровень благосостояния в мире повышается за счет непрерывного сокращения природных ресурсов, включая леса. Эксперты предлагают пересмотреть подход к стратегическому планированию и оценке эффективности социально-экономического развития – не только учитывать динамику роста ВВП, но и отслеживать показатели возобновляемого и невозобновляемого природного капитала. Стоимость и состояние лесных ресурсов – одни из основных индикаторов.

В рабочем докладе «Меры по обеспечению устойчивости лесных экосистем» 2021 года ([Options for Conserving Stable Forests](#)) авторы представили новые критерии мониторинга лесных ресурсов. В рамках методологии ВБ лесной фонд делится на три группы.

1. Устойчивые леса (stable forest)⁸.
2. Леса, подверженные риску обезлесения.
3. Леса, подвергшиеся обезлесению⁹.

Традиционные подходы к оценке лесного комплекса не учитывают вторую категорию, фактически являющуюся переходной. Выделение данной категории направлено на снижение темпов и масштабов сокращения лесов¹⁰.

В целях обеспечения охраны, эффективного использования и устойчивого развития лесного сектора ВБ рекомендует национальным правительствам:

-
7. Глобальная инициатива, направленная на достижение к 2025 году ежегодного сокращения выбросов парниковых газов в размере 1 Гт CO₂-экв.
 8. Устойчивый лес (stable forest) – участки с высотой деревьев более 5 м, сомкнутостью древесного полога более 25 %, удаленностью более 1 км от границы леса и низким/умеренным антропогенным воздействием (плотность застройки и проживающего населения).
 9. Обезлесение (deforestation) – трансформация лесных земель в иные виды земель (независимо от того, является ли такая трансформация следствием деятельности человека или нет).
 10. По оценкам ВБ 2021 года, в 2010–2019 годах площадь устойчивых лесов сократилась на 20 %.

- внедрить в практику экологические фискальные трансферты (ecological fiscal transfers) – перераспределение государственных доходов в соответствии с экологическими показателями, в том числе с учетом состояния лесных ресурсов;
- предоставить субсидии и налоговые меры поддержки экологически ответственным компаниям (subsidy and tax reform);
- создать охраняемые территории (protected areas);
- регламентировать торговлю эмиссионными квотами (emissions trading);
- использовать инструменты замены долговых обязательств природоохранными обязательствами (debt-for-nature swap) – списать часть внешнего государственного долга в обмен на обязательства финансирования природоохранных проектов;
- развивать рынок «зеленого» финансирования (green finance) – повысить инвестиционную привлекательность проектов в сфере устойчивого развития, способствовать созданию «зеленых» фондов.

Система управления лесным комплексом должна соответствовать возросшим социальным, экологическим и экономическим требованиям. В 2014 году эксперты ВБ разработали Практическое руководство по оценке эффективности управления лесным хозяйством ([Assessing Forest Governance: A Practical Guide to Data Collection, Analysis and Use](#)). Методология включает несколько этапов.

1. Целеполагание – постановка задач, анализ социального-экономического, политического контекста и доступных ресурсов, разработка индикаторов оценки.
2. Разработка плана оценки – определение предмета (конкретного элемента или всего лесного комплекса) и уровня оценки (региональный, национальный или международный), выбор методов сбора и оценки данных, формирование бюджета и согласование сроков.
3. Планирование процесса сбора данных – определение конкретных аспектов оценки, поиск и отбор источников информации, выбор инструментов сбора данных, составление технического задания.
4. Сбор данных для оценки – формирование проектной команды, проведение мониторинга состояния лесных ресурсов по установленным критериям и оценка качества данных.
5. Анализ информации – систематизация и визуализация данных с использованием цифровых инструментов, аналитическая оценка и интерпретация данных, подготовка рекомендаций.
6. Направление результатов оценки заинтересованным сторонам.
7. Получение обратной связи и совершенствование методологии оценки.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

По мнению экспертов ОЭСР, решение проблемы защиты и восстановления лесного массива [требует](#) системного мониторинга и прогнозирования состояния лесных ресурсов, оценки социально-экономических и экологических условий, а также эффективного распределения финансовых и организационных ресурсов.

В докладе ОЭСР «Леса и устойчивое управление лесными ресурсами: доказательное решение проблемы уничтожения лесов для снижения выбросов CO₂» 2016 года ([Forests and Sustainable Forest Management: Evaluation evidence on addressing deforestation to reduce CO₂ emissions](#)) особо подчеркивается, что причины сокращения площади лесов не всегда относятся к лесному сектору напрямую. Меры по борьбе с обезлесением должны охватывать широкий круг вопросов: ужесточение требований землепользования, внедрение инновационных решений в сельском хозяйстве, использование вторичных лесных ресурсов в градостроительстве, повышение качества управления добывающей промышленностью.

справочно

В 2016 году, анализируя международные практики, эксперты ОЭСР [отметили](#) успешный опыт Бразилии. В период экономического роста (2000–2012 годы)¹¹ правительству страны удалось снизить количество выбросов парниковых газов на 40 % благодаря реформе управления лесными ресурсами. Параллельно с принятием ряда законов¹² бразильские власти запустили программы материальной поддержки местных сообществ за сохранение окружающей среды на своей территории (payments for ecosystem services)¹³.

Возможности оценки эффективности данных программ [ограничены](#) отсутствием достаточного массива данных. Однако вовлечение локальных сообществ, местных органов власти, представителей гражданского общества в процессы принятия решений выделяется в качестве одного из ключевых факторов успешной политики по борьбе с сокращением лесных массивов.

11. Увеличение дохода на душу населения в Бразилии за указанный период составило почти 30 %.
12. Лесной кодекс 2012 года (Forest Code) – ключевой юридический документ, который требует от землевладельцев выделения части своей земли для сохранения лесов и почв. Закон 12.651/2012 года закрепляет за региональными лесами статус «национального богатства». В соответствии с законом федеральное правительство реализует национальную политику по предотвращению, управлению и борьбе с лесными пожарами.
13. Мера реализуется в рамках Национальной программы Floresta+, основная цель которой – улучшение экосистемы штата Амазонас, содействие соблюдению природоохранного законодательства. Целевая аудитория – мелкие фермеры, локальные общины, гражданские организации, которые получают финансовую компенсацию от государства за участие в экологических проектах по сохранению и восстановлению естественных лесов Амазонки. Фонд проекта составляет 96,4 млн долларов США, завершение запланировано на декабрь 2026 года.

Показатели инклюзивности, экологической ответственности корпоративного сектора и участия заинтересованных сторон рекомендуется включать как в отраслевые программы финансирования, так и в системы мониторинга и оценки лесных ресурсов. Результаты исследований [свидетельствуют](#) о том, что механизмы совместного управления лесами (Participatory forest management) одновременно способствуют восстановлению лесного комплекса и сокращению бедности.

справочно

В современных условиях внедрение инновационных методов управления лесными ресурсами приобретает особое значение. Бразилия – один из мировых лидеров в области мониторинга лесов с помощью спутниковой съемки. Использование технологии отслеживания информации в реальном времени помогло улучшить правоприменительную практику и эффективно организовать крупнейшую в мире систему охраняемых территорий.

Акцент на превентивных, а не ответных мерах политики был сделан участниками Конференции ОЭСР 2020 года, посвященной лесным пожарам ([OECD Wildfires Conference](#)). Инвестирование в меры по выявлению и предотвращению рисков признано в качестве наиболее действенного механизма борьбы с лесными пожарами в сравнении с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций. При поддержке профильных регуляторных и надзорных ведомств страхование и другие механизмы распределения риска (risk transfer mechanisms) становятся эффективным инструментом защиты лесных хозяйств от пожаров.

Европейский союз (ЕС)

Основным документом, регулирующим меры по мониторингу, использованию и охране лесных ресурсов в ЕС, является принятая в 2021 году «Новая лесная стратегия ЕС на период до 2030 года» ([New EU Forest Strategy for 2030](#)). Данный документ согласован с положениями «Зеленого пакта для Европы» ([European Green Deal](#)) и «Стратегии ЕС по сохранению биоразнообразия на период до 2030 года» ([EU Biodiversity Strategy for 2030](#)). Согласно планам Европейской комиссии (ЕК), сохранение и развитие лесных ресурсов станет основным фактором достижения климатической нейтральности интеграционного объединения к 2050 году¹⁴.

Помимо увязки с другими стратегическими документами и целями, новая лесная стратегия не только рассматривает леса в качестве ресурса, но и учитывает связанные

14. По расчетам ЕК, леса обеспечат 55 % снижения выбросов парниковых газов от общих заявленных объемов к 2050 году.

с ними цепочки производства, а также рабочие места и социальные аспекты, включая владение лесными ресурсами¹⁵. Перечень основных мер по сохранению и развитию лесных ресурсов включает:

- поддержку перехода к устойчивым практикам переработки древесины для товаров длительного пользования;
- контроль и мониторинг использования лесных ресурсов в качестве биотоплива;
- развитие экономики леса, не связанной с использованием древесины (в особенности – экотуризм);
- инвестиции в повышение компетенций людей, занятых в лесном хозяйстве;
- меры защиты девственных и реликтовых лесов (включая мониторинг состояния лесов и ограничение использования лесных ресурсов в отдельных зонах, восстановление лесов);
- создание системы финансового поощрения владельцев лесных участков по переходу к устойчивым практикам использования лесных ресурсов;
- создание единой системы ЕС по мониторингу, сбору и анализу данных в сфере лесных ресурсов;
- обеспечение координации и согласованности национальных программ по мониторингу, использованию и защите лесных ресурсов.

В 2023 году в дополнение к новой стратегии ЕК разработала Рекомендации по определению, картированию, мониторингу состояния и защите девственных и реликтовых лесов ЕС ([Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forests](#)). По итогам работы экспертной группы основным препятствием для сохранения и защиты реликтовых лесов была признана недостаточность систем картирования и мониторинга состояния лесов в силу ряда причин:

- отсутствие единого репозитория данных о национальных лесных ресурсах в ряде стран ЕС;
- существенный разброс данных между различными источниками;
- неравномерное предоставление данных от государственных и частных владельцев лесных участков.

Для решения данной проблемы предлагается использовать как инструменты дистанционного зондирования (включая космические аппараты), так и системы финансового стимулирования владельцев по предоставлению отчетности о состоянии лесных участков.

15. ЕК особо отмечает, что в странах ЕС всего 40 % лесов относятся к той или иной форме государственной собственности. Всего же по ЕС насчитывается до 16 млн собственников лесных участков.

Опыт зарубежных стран

Канада

В Канаде [расположено](#) около 9 % мирового лесного фонда. В течение последних 25 лет на территории страны ежегодно происходит около 7,3 тыс. лесных пожаров, средняя площадь горения составляет примерно 2,5 млн га в год.

справочно

Ежегодные расходы на тушение лесных пожаров за последнее десятилетие в Канаде варьировались от 800 млн канадских долларов (616 млн долларов США) до 1,5 млрд канадских долларов (1,16 млрд долларов США).

Структура управления пожарной безопасностью в лесах

Ответственным ведомством по развитию лесного комплекса страны является Лесная служба Канады ([Canadian Forest Service](#), далее – Лесная служба). Ведомство принимает участие в формировании и стратегическом планировании национальной политики в области лесопользования и охраны лесов, предоставляет консультационные услуги и развивает научно-исследовательские проекты по изучению лесов, занимается вопросами обеспечения пожарной безопасности в лесах.

Ключевые направления исследований лесных пожаров Лесной службы включают:

- изучение [лесных пожаров](#), в том числе динамики воспламенения и распространения пожаров;
- анализ [экологической роли](#)¹⁶ пожаров в лесах и влияния изменения климата на возникновение и поведение пожаров;
- оценка факторов пожароопасности в лесах с помощью мониторинга состояния лесного массива, отслеживания текущих пожаров и оценки риска появления новых воспламенений;
- реализация направлений национальной политики по борьбе с лесными пожарами (разработка стратегий защиты населения, жилья и лесных ресурсов, разработка методик использования пожаров для обновления экосистем лесов и повышения эффективности землепользования, а также содействие деятельности органов, ответственных за пожаротушение).

16. Экологическая роль лесных пожаров заключается в естественном обновлении лесов. Иногда пожары вызывают искусственно – такие пожары принято называть управляемыми. Среди целей управляемых пожаров – уничтожение пожароопасных горючих материалов, удаление отходов лесозаготовок, подготовка участков для посадки саженцев, борьба с насекомыми и болезнями леса.

Межведомственный центр по борьбе с лесными пожарами Канады ([Canadian Interagency Forest Fire Centre](#)) согласовывает противопожарные меры регионов и обеспечивает межрегиональный обмен ресурсами, включая специалистов, оборудование и транспортные средства (в том числе самолеты), для эффективного тушения пожаров. Центр также собирает статистику лесных пожаров по всей стране и содействует обмену информацией между государственными учреждениями.

Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров

Система оценки опасности лесных пожаров Канады ([Canadian Forest Fire Danger Rating System](#), далее – Система CFFDRS) – основная система мониторинга, являющаяся ключевым источником официальной информации о распространении лесных пожаров. Систему CFFDRS используют все ведомства, принимающие участие в деятельности по охране лесов.

Система CFFDRS включает ряд инструментов мониторинга лесных пожаров:

- Канадская система погодных индексов лесных пожаров ([Canadian Forest Fire Weather Index System](#)) – общенациональная система оценки ежедневных изменений с точки зрения потенциала возникновения и распространения пожаров. Система оценивает влияние влажности почвы и погодных условий на поведение пожаров, в частности количественную оценку содержания влаги в лесной подстилке¹⁷ и других мертвых органических веществ. Кроме того, анализируются показатели развития пожара – скорость распространения огня, горючие материалы¹⁸ и фронтальная интенсивность огня¹⁹. Расчет факторов основан на ежедневных наблюдениях температуры, относительной влажности, скорости ветра и объема суточных осадков.
- Канадская система прогнозирования поведения лесных пожаров ([Canadian Forest Fire Behavior Prediction System](#), FBP) – система, используемая для оценки потенциальной скорости распространения и интенсивности лесного пожара,

17. Лесная подстилка – почвенный горизонт, «слой органических остатков на поверхности почвы в лесу». Формируется из опавших листьев, веток, цветов, плодов, коры, остатков растений и животных.

18. Горючими материалами при лесном пожаре являются живой и мертвый растительный покров, опад, хвоя и листья, ветки, сучья, пни, валежник, подстилка и торф. Различные виды горючих материалов определяют природную пожарную опасность и степень воспламеняемости лесов.

19. Фронтальная интенсивность пожара – скорость выделения тепловой энергии за единицу времени на единице длины фронта пожара. Является основным определяющим фактором конкретного воздействия пожара и трудности его тушения.

а также объема сгоревших ресурсов. Для прогнозирования параметров распространения лесных пожаров система использует эллиптическую модель²⁰ роста фронтов²¹ лесных пожаров.

- Канадская модель воздействия пожара ([Canadian Fire Effects Model](#), CanFIRE) — расширенная модель CFFDRS, используемая для анализа непосредственного физического воздействия пожара на древостой²² и экологического воздействия на флору. Моделируются условия использования топливных материалов на уровне древостоя для шести основных бореальных пород деревьев (сосна обыкновенная, черная ель, белая ель, осина, бальзамическая пихта, белая береза) и травяного топлива. Лесные насаждения могут быть чистыми или смешанными в любом сочетании и пропорции пород. В настоящее время проводятся исследования с иными видами горючих материалов.

Система CFFDRS [признана](#) одной из наиболее передовых практик в области оценки лесных пожаров. Помимо Канады, система была полностью внедрена в отдельных регионах США и Новой Зеландии, частично используется в Аргентине, Индонезии, Испании, Малайзии, Мексике, Португалии и Швеции. Универсальность системы обусловлена простотой в использовании и возможностью адаптации к различным климатическим и географическим зонам.

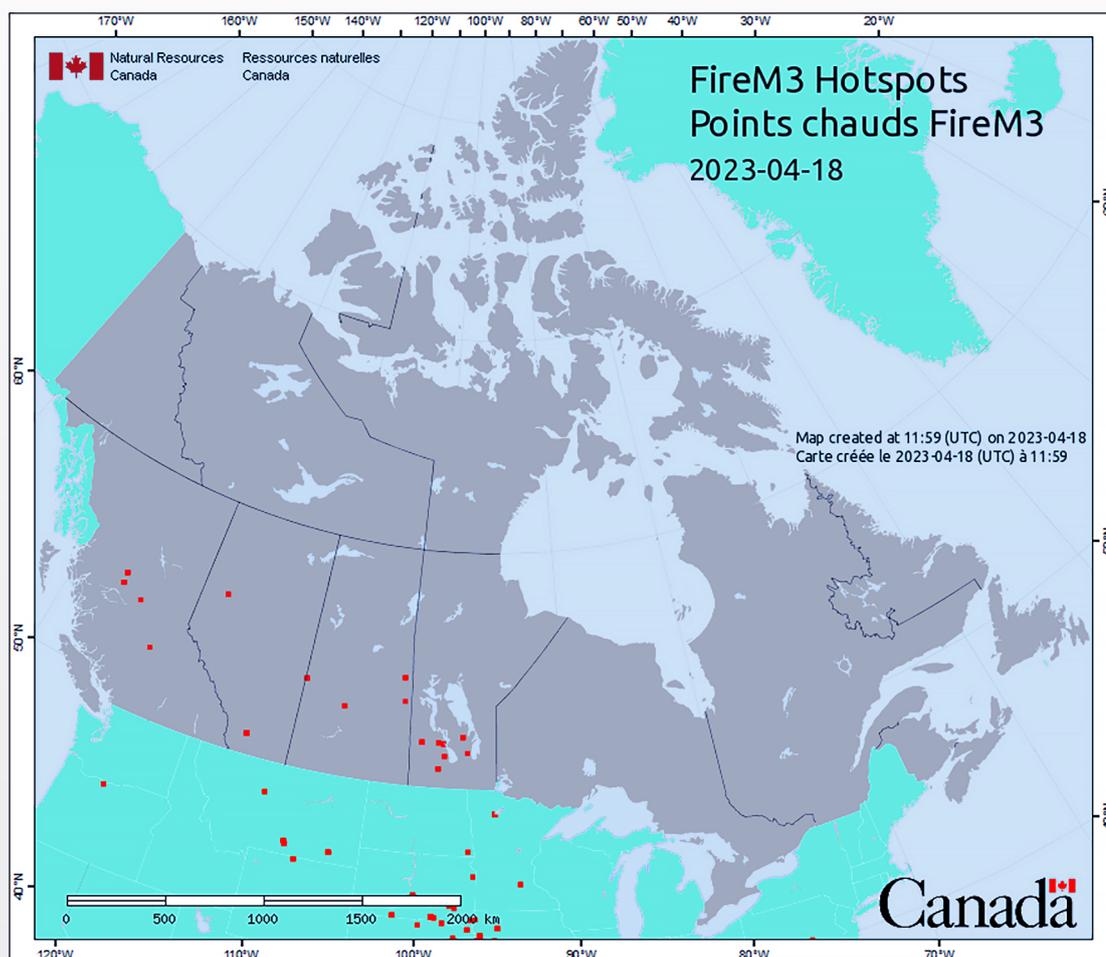
Кроме того, Управление природных ресурсов Канады разработало государственную Информационную систему лесных пожаров Канады ([Canadian Wildland Fire Information System](#)), которая [осуществляет](#) ежедневный мониторинг пожароопасности на территории страны. Система собирает данные о погодных условиях, на основе которых формирует карты пожароопасных ситуаций и развития уже возникших пожаров. Для получения оперативной и актуальной информации о лесных пожарах используется информация, полученная со спутников. Выявленные случаи возникновения пожароопасных ситуаций в обязательном порядке передаются в пожарные службы.

-
20. Эллиптический тип распространения пожара характерен тогда, когда пожар начинается на ровной поверхности и в благоприятных погодных условиях, с относительно однородным распространением горючего материала. Периметр пожара перемещается ровно от точки воспламенения в форме круга, а распространение идет медленно. Под влиянием сильного ветра или крутого склона модель распространения пожара имеет эллиптическую форму из-за интенсивности головной части пожара (на которую оказывают влияние такие факторы, как влажность и масса горючих материалов, сила и направление ветра, рельеф местности). Интенсивность может достигать экстремальных значений в сравнении с интенсивностью пожара на флангах и его задней части.
21. Фронт лесного пожара – часть кромки лесного пожара, распространяющаяся с наибольшей скоростью.
22. Древостой – совокупность древесной растительности, образующей лес или совокупность деревьев, являющихся основным компонентом насаждения.

Также с помощью данной информационной системы в течение всего сезона лесных пожаров (в период с мая по сентябрь) по методу Fire M3 (мониторинг, картографирование и моделирование пожаров) составляются карты «горячих точек» лесных пожаров (hot spot maps)²³.

Рисунок 4

Пример карты «горячих точек» лесных пожаров



Источник: Информационная [система](#) лесных пожаров Канады.

23. Подробная информация об источниках и методологии Fire M3 доступна на сайте Управления природных ресурсов Канады.

«Горячие точки» [представляют](#) собой инфракрасные изображения, полученные со спутника, указывающие на наличие источника тепла. Из карты удаляются генераторы тепла в виде промышленных производств, государственных учреждений и отдельных домохозяйств, оставшиеся горячие точки представляют собой лесные пожары, которые могут распространяться не только в лесных массивах, но и в пахотных угодьях или лесозаготовительных комплексах.

Данные о «горячих точках» формируются из следующих источников:

- снимков радиометра высокого разрешения (Advanced Very High Resolution Radiometer), полученных Управлением природных ресурсов Канады (Natural Resources Canada) от Национального управления океанических и атмосферных исследований США;
- изображений сканирующего спектрометрического среднего разрешения (Moderate Resolution Imaging Spectroradiometer), предоставленных Национальным управлением по авиации и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration, далее – NASA) и Лесной службой Министерства сельского хозяйства США;
- изображений комплекта радиометров видимого инфракрасного диапазона (Visible Infrared Imaging Radiometer Suite), предоставленных Управлением природных ресурсов Канады NASA и Мэрилендским университетом в кампусе Колледж-Парк (University of Maryland, College Park).

Спутниковые данные активно используются правительством Канады для мониторинга лесных пожаров. Например, Управление природных ресурсов совместно с Центром картографирования и наблюдения Земли (Centre for Mapping and Earth Observation) и Космическим агентством Канады (Canadian Space Agency) разработало Систему мониторинга, учета и отчетности о пожарах ([Fire Monitoring, Accounting and Reporting System](#)). Система включает данные по двум направлениям:

- ежегодное картографирование полигонов сгоревших районов, формируемое путем интеграции данных со спутников различного пространственного разрешения со статистической информацией государственных органов провинций и территорий²⁴;
- формирование ежегодного кадастра выбросов и поглощения парниковых газов, создаваемых лесным фондом для учета в Национальной системе мониторинга, учета и отчетности по углеродным выбросам лесов Канады ([National Forest Carbon Monitoring, Accounting and Reporting System](#)).

24. Канада состоит из десяти провинций и трех территорий.

США

Лесные пожары – одна из ключевых проблем развития лесного комплекса США. В 2014 году правительство США разработало Национальную стратегию управления лесными пожарами ([National Cohesive Wildland Fire Management Strategy](#)), определяющую основные направления национальной политики в области борьбы с лесными пожарами и охраны лесов.

При разработке данного программного документа правительственные ведомства тесно сотрудничали с академическим сообществом, что предопределило научный подход к его применению и оценке. В стратегии отмечается необходимость вовлечения в процесс ее реализации всех заинтересованных сторон – государственных органов, федеральных и местных органов власти, научного сообщества, коренных народов, неправительственных организаций и представителей гражданского населения.

В целях эффективного выполнения целей и задач стратегии в том же году был разработан Национальный план действий ([National Action Plan](#)). Среди ключевых направлений плана – повышение эффективности мониторинга пожароопасности лесов, оптимизация сбора данных о возгораниях и развитие инструментов анализа полученной информации.

Реализацию политики в области борьбы с лесными пожарами осуществляют пять федеральных ведомств:

- Лесная служба (Forest Service) при Министерстве сельского хозяйства США;
- Бюро по делам индейцев (Bureau of Indian Affairs) Министерства внутренних дел США;
- Бюро по управлению земельными ресурсами (Bureau of Land Management) Министерства внутренних дел США;
- Служба охраны рыбных ресурсов и диких животных США (Fish and Wildlife Service);
- Служба национальных парков США (National Park Service).

Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров

В целях мониторинга пожарной опасности в лесах правительство США использует несколько инструментов.

Четырехлетний обзор пожаров ([Quadrennial Fire Review](#)) – инструмент стратегической оценки рисков возникновения лесных пожаров²⁵, используемый Лесной службой США и профильными ведомствами Министерства внутренних дел.

С помощью данного инструмента прогнозируются возможные вызовы в сфере борьбы с лесными пожарами в 10- и 20-летний период и разрабатываются долгосрочные стратегические меры по их устранению и предупреждению.

25. Проводится каждые четыре года с момента создания инструмента в 2005 году.

В рамках обзора:

- проводится анализ результатов, полученных в результате предыдущих оценок;
- определяются долгосрочные вызовы для управления лесными пожарами и проводится оценка текущего состояния пожароопасности в лесах (изменение климатических условий, динамика распространения лесных пожаров, состояние водных ресурсов и почвы);
- прогнозируются сценарии дальнейшего развития пожарной опасности и выдаются рекомендации по реорганизации национальных программ и стратегий для предотвращения угроз в среднесрочной перспективе.

Инструментарий прогнозирования лесных пожаров регулярно обновляется и открыт для предложений граждан и иных заинтересованных лиц.

Сбор информации также осуществляется с помощью Комплексной системы информирования о лесных пожарах ([Integrated Reporting of Wildland-Fire Information](#)). Система позволяет государственным ведомствам и гражданам передавать и получать информацию о случаях возгорания в лесах в режиме реального времени, при этом данные проходят проверку на достоверность. Инструмент позволяет согласовать информацию, поступающую в разрозненные информационные системы, тем самым повышая качество и точность полученных данных.

Кроме того, для мониторинга и прогнозирования лесных пожаров была запущена Программа служб прогнозирования ([Predictive Services Program](#)), позволившая согласовать действия противопожарных служб по всей территории США и повысить качество мер по предупреждению лесных пожаров. В рамках программы используются различные типы инструментов, включая предварительное определение потребностей в пожаротушении и доставку пожарной техники, моделирование динамики лесных пожаров, метеорологический анализ.

Мониторинг и прогнозирование лесных пожаров проводится по трем направлениям.

- **Пожароопасные погодные условия и климат.** Метеорологи анализируют погодные условия и картографируют текущие задымления в лесах. Для этого разработаны инструменты, позволяющие службам пожарной охраны оценить степень опасности и определить зоны повышенной пожароопасности.
- **Горючие материалы и пожарная опасность.** Составляются отчеты о состоянии горючих материалов в лесах, пожарной опасности, статистике возникновения пожаров и потребностях в финансировании противопожарных мер. Также разрабатываются рекомендации по поведению населения в случаях возникновения лесных пожаров.
- **Информация о пожарной активности и средствах пожаротушения.** Службы пожарной охраны получают доступ к актуальной информации о лесных пожарах (очагах возгорания), получаемых при картографировании и спутниковых снимках возгораний. Кроме того, проводится сбор данных о климатических условиях и потенциале распространения огня.

Также осуществляется мониторинг возникновения пожаров с помощью Национального обзора потенциала лесных пожаров ([National Significant Wildland Fire Potential Outlook](#)). В обзоре ежемесячно определяются регионы со значительным пожароопасным потенциалом.

Основные цели обзора заключаются в актуализации информации, доступной пожарным службам и местным органам власти. На основании данных обзора Национальный межведомственный центр по борьбе с пожарами ([National Interagency Fire Center](#)) выдает рекомендации по превентивному управлению лесными пожарами и оказывает содействие властям в снижении затрат на тушение пожаров и повышении эффективности пожаротушения. Также в режиме реального времени проводится мониторинг случаев задымления по всей территории США.

В 2019 году новостное агентство CNN [сообщило](#), что американская компания Descartes Labs на основе технологий искусственного интеллекта (ИИ) разработала систему анализа спутниковых снимков в режиме реального времени для выявления лесных пожаров. Новое программное обеспечение [используется](#) для анализа изображений, передаваемых с двух метеорологических спутников правительства США. Использование технологий ИИ позволяет быстро определять появление дыма и любые изменения температуры в инфракрасных данных.

Для повышения точности системы учитывается множество факторов, например угловая высота Солнца во время получения фотографии и особенности рельефа. Это позволяет системе обнаруживать пожары уже тогда, когда их площадь составляет около 10 акров (40,5 кв. м).

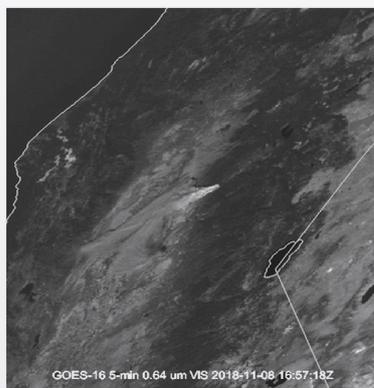
Рисунок 5

Система анализа спутниковых снимков в режиме реального времени Descartes Labs

A new fire has been detected by Descartes Labs at 38.8396, -122.8041 latitude/longitude, 74.2 mi west of Sacramento, California, United States. Alert sent at 2019-10-24 04:31:32Z UTC. Google Maps: <https://www.google.com/maps/search/?api=1&query=38.839642,-122.804118>



38°50'22.7"N 122°48'14.8"W
www.google.com



Источник: официальный [сайт](#) компании Descartes Labs.

Бюро по защите лесных ресурсов (State Forestry Resource Protection Bureau) штата Нью-Мексико, в котором проходило тестирование системы, сообщило, что программа показывает очень хорошие результаты.

В частности, при отслеживании пожаров с помощью спутровых вышек или самолетов бывает трудно определить конкретную область возгорания, тогда как программное обеспечение, анализируя изображения с метеорологических спутников правительства США, получает более точные данные в короткие сроки.

Опыт зарубежных высших органов аудита

Национальное управление по аудиту Австралии

справочно

6 января 2020 года премьер-министр Австралии объявил о создании Национального агентства по ликвидации последствий лесных пожаров (далее – Агентство) и Национального фонда по ликвидации последствий лесных пожаров (далее – Фонд) в размере 2 млрд австралийских долларов (1,4 млрд долларов США).

В июне 2021 года Национальное управление по аудиту Австралии (Australian National Audit Office, далее – ВОА Австралии) [провело](#) аудит управления Агентством. По итогам проверки было отмечено, что Агентство располагает достаточно эффективными механизмами реализации национальной политики и инструментами координации деятельности в области восстановления территорий, пострадавших в результате лесных пожаров. Обеспечение финансирования с помощью Фонда позволило оперативно выделить средства из национального и регионального бюджетов, в том числе общинам, пострадавшим из-за лесных пожаров.

При учреждении Агентства был установлен срок его действия – два года, истекающий 31 декабря 2021 года. Несмотря на то что аудиторы остались довольны результатами проверки, ВОА сформулировал несколько рекомендаций, направленных на повышение эффективности решения проблем восстановления территорий, пострадавших в результате лесных пожаров. Среди таких мер были те, которые касались деятельности, выходящей за рамки компетенций Агентства, в связи с чем было принято решение о создании нового ведомства – Национального агентства по восстановлению и устойчивости (National Recovery and Resilience Agency),

к которому перешли функции Агентства. Таким образом, рекомендации были вынесены уже новому ведомству, среди них:

- необходимость уточнения ролей и обязанностей между всеми учреждениями, вовлеченными в процесс восстановления пострадавших в результате лесных пожаров территорий, в целях разграничения полномочий, определения финансирования и сведения к минимуму любых дублирующих функций;
- выявление ключевых рисков и разработка согласованного подхода к управлению деятельностью по ликвидации последствий лесных пожаров, а также подготовка отчетов по данному подходу и его пересмотр при необходимости;
- ведение документации, в полной мере регламентирующей контроль качества публикуемых материалов в области защиты лесных массивов, с целью определения четких мер реагирования на будущие стихийные бедствия.

На июнь 2023 года запланирована публикация отчета по итогам аудита деятельности Департамента по вопросам изменения климата, энергетики, окружающей среды и водных ресурсов (Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water) в части оценки эффективности реализации Программы восстановления дикой природы и среды обитания после лесных пожаров ([Wildlife and Habitat Bushfire Recovery Program](#)).

Среди главных задач проверки:

- анализ соответствия приоритетов выделения грантов в рамках данной программы на поддержку инструментов восстановления территорий после лесных пожаров;
- оценка эффективности мер, предпринимаемых для реализации программы;
- оценка результативности механизмов контроля и предоставления отчетности о достижении результатов указанной программы.

Государственное контрольное управление Соединенных Штатов Америки

В мае 2020 года Государственное контрольное управление США (Government Accountability Office, далее – ВОА США) [опубликовало](#) результаты аудита мер Лесной службы США по борьбе с лесным пожаром в июле 2017 года, получившим название Chetco Bar²⁶.

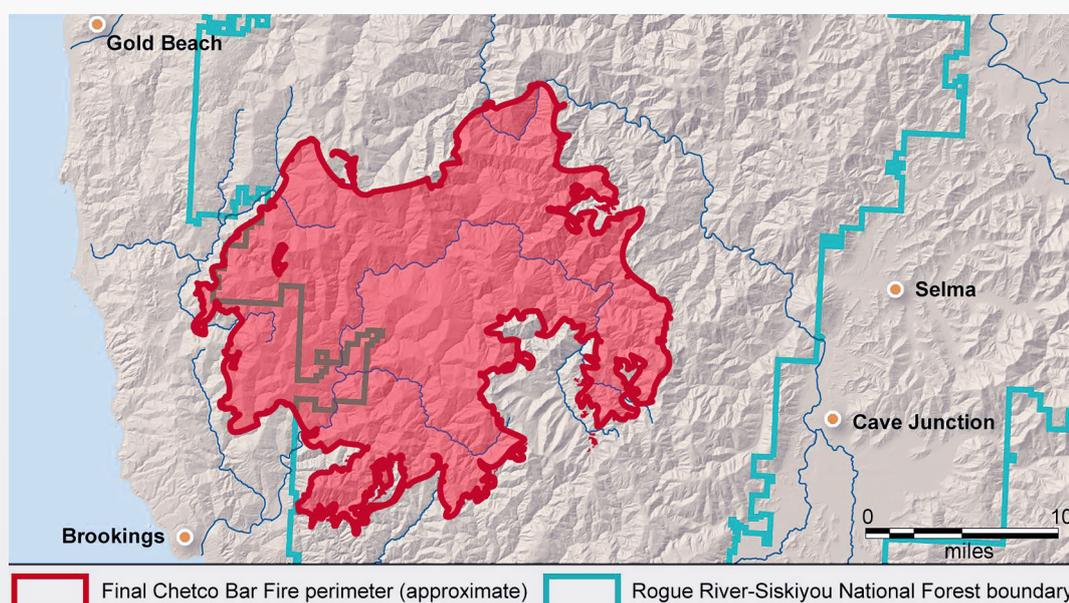
26. Возгорание произошло в национальном лесу Роуг-Ривер-Сискию в штате Орегон рядом с рекой Четко. Труднодоступная крутая местность значительно затруднила доступ пожарной техники к огню, поэтому в течение августа 2017 года периметр пожара увеличивался. В середине августа из-за сильных жарких ветров площадь пожара увеличилась с 34,4 тыс. кв. м до более чем 364 тыс. кв. м за несколько дней.

ВОА США изучил федеральные документы, регулирующие ключевые события и меры реагирования на пожар (планы действий в случае воспламенений и ежедневные сводки о динамике распространения огня), проанализировал отчеты о последствиях пожара.

Инспекторы провели «полевые» проверки сгоревших участков. Кроме того, ВОА США активно взаимодействовал с сотрудниками Лесной службы, государственными ведомствами и местными органами власти, участвующими в ликвидации пожара.

Рисунок 6

Периметр лесного пожара Chetco Bar (по состоянию на ноябрь 2017 года)



Source: GAO analysis of U.S. Forest Service information; U.S. Forest Service (map). | GAO-20-424

Источник: [отчет](#) ВОА США 2020 года.

По результатам аудита ВОА США заключил, что программные документы Лесной службы и служб пожарной охраны не включают сохранение лесов в качестве приоритета при реализации мер реагирования – первоочередное внимание уделяется обеспечению безопасности населения и сотрудников пожарной службы.

Кроме того, в связи с несвоевременным обнаружением воспламенения и недостаточным мониторингом распространения огня пожарные службы не смогли определить необходимые меры реагирования. Как следствие, первые действия служб, включавшие тушение пожара с воздуха, оказались неэффективными.

Инспекторы пришли к выводу, что пожарным службам не удалось адаптировать способы пожаротушения к динамике пожара из-за недостаточного мониторинга погодных условий и качества воздуха. Поэтому пожар распространился быстрее за счет действия сильных ветров и вызывал сильное задымление. ВОА США отметил значительное ухудшение качества воздуха в соседних районах, которое представляло опасность для здоровья местного населения.

Аудиторы рекомендовали сотрудникам ведомств по борьбе с лесными пожарами пройти обучение, которое поможет им определить сопутствующие риски, а также разработать стратегию и тактику реагирования на пожарную опасность в лесах. ВОА США подчеркнул необходимость мониторинга лесных пожаров и своевременного обнаружения возгораний.

Исследования
по теме

Глобальная оценка лесных ресурсов

Леса подвергаются воздействию целого ряда явлений, которые могут отрицательно сказываться на их здоровье и жизнеспособности. В 2015 году около 98 млн га лесов пострадало от пожаров. Чтобы лучше понять глобальную динамику, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) проанализировала пожары на лесопокрытых территориях. Для проведения анализа, охватывающего период 2001–2019 годов, использовалась комбинация 6-й коллекции спектрорадиометрических изображений выжженных территорий среднего разрешения (MODIS) и информации о древесном покрове.

Согласно анализу, 78 % выгоревших площадей на лесопокрытых территориях в период с 2001 по 2019 год приходилось на Африку (из них только 5 % – на Северную Африку). В среднем лесопокрытые площади составляли около 29 % площадей, выгоревших в результате лесных пожаров в период с 2001 по 2018 год, в диапазоне от 23 до 34 %. Наибольшая площадь лесопокрытых земель по отношению к общей площади природных пожаров приходится на Центральную Америку (47 %), далее следуют Южная и Юго-Восточная Азия (44 %).

[Подробнее](#)

Лесные пожары в Европе, на Ближнем Востоке и в Северной Африке

В отчете The European Forest Fire Information System (EFFIS) представлена информация о ситуации с пожарами в 43 странах мира. Авторы исследования отмечают, что в 2021 году было сожжено более 5 500 км, что более чем в два раза превышает площадь Люксембурга. Из них более 1 000 км находится в охраняемых районах. На восстановление ущерба, нанесенного экосистемам, уйдут многие годы.

Высокая частота и интенсивность лесных пожаров в летнее время ставит пожарные службы в беспрецедентно пожароопасные условия. При этом тушение воздушных пожаров часто теряет свою эффективность, а тушение наземных пожаров затруднено или невозможно. Тенденция к этому наблюдается не только в Европе, на Ближнем Востоке и в Северной Африке, но и по всему миру, например в Калифорнии, Австралии, Южной Америке и т. д. В связи с этим требуется комплексный и скоординированный подход к предотвращению



и смягчению последствий лесных пожаров. К примеру, около 96 % лесных пожаров в ЕС вызваны действиями человека. Это означает, что профилактические меры должны быть усилены, а особое внимание должно уделяться повышению осведомленности основных заинтересованных сторон, в том числе людей, проживающих на сельских территориях, находящихся в непосредственном контакте с лесными массивами.

[Подробнее](#)

Границы охраняемых территорий и лесопользование

Конвенция о биологическом разнообразии, принятая ООН в 2002 году, поставила перед международным сообществом цель – достигнуть к 2010 году «значительного снижения темпов утраты биоразнообразия». Чтобы определить, насколько эффективно решается эта задача для лесного покрова планеты, международный коллектив ученых провел масштабное исследование систем охраняемых районов в лесах по всему миру. В выборку были включены два региона России – Мурманская и Архангельская области.

Группа исследовала 16 регионов в Европе, Северной и Южной Америке, Африке, Австралии и Океании: от тех, где сохранился почти сплошной лесной покров, до тех, где из-за природных условий и деятельности человека леса занимают менее 20 % площади. И для столь различных территорий выявлены общие закономерности, среди которых:

- ООПТ создаются не там, где они необходимы для сохранения ценных лесных экосистем и биоразнообразия, а там, где они менее всего мешают реализации хозяйственных проектов;
- в ООПТ часто включаются уже сильно нарушенные человеческой деятельностью леса;
- ООПТ часто создаются таким образом, что ключевые участки, благодаря которым экосистемы нормально функционируют, остаются за границами ООПТ и не охраняются;
- в нескольких категориях ООПТ разных регионов легально разрешается промышленная лесозаготовка, что делает такие ООПТ бесполезными для сохранения лесных экосистем и биоразнообразия в целом.

[Подробнее](#)

Оценка эффективности борьбы с лесными пожарами в регионах России

Авторы исследования предложили алгоритм, который позволяет сравнивать регионы по эффективности трат на охрану лесов. В его основу лег метод оболочечного анализа данных (Data Envelopment Analysis, DEA). Он представляет эффективность как отношение полученных результатов к затратам: эффективность тем выше, чем меньше ресурсов было потрачено и чем большего удалось с их помощью добиться. Участнику с максимальным значением присваивается 100 % эффективность, у остальных она рассчитывается относительно лидера.

Лучшие результаты за 2021 год показали семь регионов: Новгородская, Пензенская, Ульяновская, Магаданская области, Республики Удмуртия, Хакасия и Камчатский край. На другом конце рейтинга оказались Красноярский край, Иркутская и Свердловская области и Республика Башкортостан. Авторы работы отмечают, что точность оценки можно улучшить, учитывая размеры регионов и площадь лесов, – отслеживать пожары на обширных незаселенных территориях намного сложнее, чем в небольших развитых областях. Также будет полезно повторять оценку каждый год, чтобы отследить динамику и исключить влияние отдельных событий.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Снимут ли запрет на заготовку древесины там, где давно не было лесоустройства

По данным Счетной палаты Российской Федерации, в регионах сократились объемы лесоустройства – это оценка, учет и проектирование лесного хозяйства. В 2022 году полевые работы по таксации (оценке запасов) провели на площади 2,5 млн га, что в разы меньше, чем годом ранее. При этом Лесной кодекс РФ запрещает предоставлять под заготовку древесины участки, где лесоустройство проводилось более 10 лет назад. Представители регионов и ЛПК предлагают снять это ограничение, поскольку оно тормозит развитие отрасли.

11.04.2023 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Научно-образовательный центр «Енисейская Сибирь» решает практические проблемы региона

Климатический НОЦ «Енисейская Сибирь», открытый на базе Сибирского федерального университета, презентовал флагманский аналитический доклад с анализом роли лесов в рамках природно-климатических проектов. Об этом и других разработках центра «РГ» рассказал директор его проектного офиса Сергей Верховец. По его словам, основная миссия НОЦ – повышение качества жизни, в том числе и условий работы на производстве. *«Мы запускаем проекты, которые позволяют решить эти задачи. Например, разработанный за год мобильный комплекс управления тушением лесных пожаров. Станция приема и обработки спутниковой информации позволяет смоделировать развитие возникшего пожара и довести прогноз до руководителя тушения, который находится удаленно, там, где нет сотовой связи. Руководитель может управлять пожарными, работающими на удалении до 50 км, причем видит местоположение каждого человека в лесу и его состояние. Все это позволяет существенно повысить оперативность реагирования и эффективность тушения пожаров. В этом году министерство лесного хозяйства региона проводит работу по пилотной эксплуатации комплекса»,* сказал он.

23.03.2023 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Пожары возвращаются на привычные места

В МЧС и Рослесхозе фактически объявили о старте нового пожароопасного сезона в России. Чиновники прогнозируют наиболее сильные лесные возгорания в лесах Якутии, Хабаровском и Красноярском краях, Иркутской и Амурской областях. В Правительстве Российской Федерации рассчитывают, что прогорит в этом году не более 5,5 млн га леса (превышает площадь Словакии) против прошлогодних 3,3 млн га. Примечательно, что в 2022 году координацией тушения лесных пожаров занималась специальная правительственная комиссия, собранная впервые со времен СССР.

23.03.2023 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Мишустин акцентировал внимание на важности предупреждения лесных пожаров

Лесные пожары наносят серьезный ущерб экономике и экологии, поэтому необходимо делать все, чтобы не допускать очагов возгораний, заявил премьер-министр Михаил Мишустин. Состояние лесного хозяйства страны Председатель Правительства обсудил с руководителем профильного федерального агентства Иваном Советниковым. *«Это один из важнейших секторов, и не только в экономическом плане. Это и наш экологический щит, и природное достояние»*, – подчеркнул Мишустин. Глава Рослесхоза доложил о деятельности по сохранению лесов. За последние четыре года в регионы поставлено более 6 100 единиц тяжелой и лесопожарной техники, более 39 700 единиц лесопожарного оборудования, тысяча единиц тяжелой лесокультурной техники. *«Подчеркну, что все это отечественная техника и оборудование. Показатели обеспеченности – 93,4 % по лесопожарной и 93,1 % по лесохозяйственной технике – мы выполнили»*, – отметил Советников. Весь бюджет охраны лесов от пожаров достиг 14,2 млрд рублей.

12.03.2023 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Контроль за оборотом древесины ужесточили с марта

С марта вступили в силу сразу семь приказов Минприроды и постановление Правительства. Как отмечают в Рослесхозе, ключевые нововведения коснутся лесоустройства и отвода лесосек – в их числе обновленный регламент, предварительный осмотр и аттестация специалистов по отводу и таксации лесосек. Кроме того, с 1 марта проекты освоения лесов принимаются в электронном виде, действует новая лесоустроительная инструкция, учет древесины на лесосеке можно будет вести непосредственно в ЛесЕГАИС (Единой государственной информационной системе «Учета древесины и сделок с ней»). Как рассказал «Российской газете» глава Рослесхоза Иван Советников, эти нововведения направлены на развитие отрасли. «Мы постепенно переходим на цифровой учет, избавляя лесопользователей и региональные лесные ведомства от долгого бюрократического процесса, сокращая при этом время ожидания получения отраслевых услуг», – подчеркнул Советников. По его словам, изменения позволят точнее планировать деятельность, назначать мероприятия по сохранению лесов, привлекать новые кадры в отрасль. Контроль за оборотом древесины усилится.

05.03.2023 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Контролировать перевозку древесины по всей стране будет искусственный интеллект

Отслеживать перемещение заготовленной древесины и наказывать нелегалов к 2025 году по всей стране будут с помощью автоматических камер, рассчитывает руководитель Рослесхоза Иван Советников. В интервью «Российской газете» он рассказал, что нужно сделать, чтобы запустить систему искусственного интеллекта в лесном хозяйстве, и как предполагают предотвращать лесные пожары в этом году.

12.01.2023 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Кабмин подготовил законопроект о повышении эффективности борьбы с лесными пожарами

В Правительстве подготовили законопроект, который призван наладить координацию сил и средств для повышения эффективности охраны лесов от пожаров. Об этом сообщается на сайте Правительства Российской Федерации. Отмечается, что такая работа включает профилактику, меры экстренного реагирования и тушение очагов возгорания.

10.01.2023 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

В России снизился объем незаконной рубки леса

За девять месяцев 2022 года объемы незаконной рубки снизились до рекордно низкого уровня за 16 лет и составили 450 тыс. куб. м, сообщили «Российской газете» в Минприроды. «Это на 15 % ниже уровня аналогичного периода 2021 года. В целом объем ежегодной незаконной рубки не превышает 0,3 % от объема легальной заготовки древесины», – рассказали в министерстве.

13.12.2022 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Циклическая экономика для лесного сектора

Концепция циклической экономики обращена к возобновляемым биоресурсам – безопасному источнику материалов и продуктов. Такие ресурсы могут заменить аналоги из невозобновляемых источников, используя особенности природных циклов для восстановления экосистем и получения дополнительной ценности экономической деятельности. При большом внимании к биоресурсам циклическая экономика не является полным аналогом биоэкономики, хотя во многом с ней пересекается. Особенностью лесной промышленности является то, что в циклической экономике продукты древесного происхождения могут обращаться и в биологическом цикле, и в техническом, переходя из одного в другой на разных этапах жизненного цикла продукта. Исследование Европейской экономической комиссии ООН, опубликованное в мае текущего года, анализирует существующие и потенциальные ограничения для применения циклических практик в лесной промышленности. Как отмечают его авторы, не все циклические практики применимы к лесной промышленности. Одни из них могут создавать побочные негативные эффекты для окружающей среды, другие не гарантируют экономическую жизнеспособность предлагаемых изменений. Авторы исследования предлагают четыре направления, в которых циклические практики нужно применять в лесной промышленности, а также указывают возможности и ограничения, связанные с использованием этих практик.

15.11.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

«Надо сделать так, чтобы Россия минимально зависела от поставок соседних стран»

Глава Минприроды Александр Козлов в интервью «Известиям» отметил: «Мы привыкли сравнивать все с прошлыми периодами времени. В прошлом году, к сожалению, на территории РФ площадь, пройденная огнем, составила почти 10 млн гектаров. В этом году на эту же дату площадь составляет чуть менее 3 млн гектаров, почти в три раза меньше. Очень важный показатель – площадь пожара. Если в этом году средняя площадь пожара 160 гектаров, то в прошлом году эта цифра была в два раза больше. Мы можем говорить о том, что решения, принятые на протяжении прошлого года, в этом году дали свой результат. Конечно, это финансирование, которое было поддержано президентом по итогам совещания на Сахалине. Мы получили финансирование, которое помогло нам увеличить авиачасы патруля, позволило получить дополнительных людей, открыть новые станции, которые отвечают за профилактику и пожаротушение. Не менее важна дисциплина в регионах, связанная с отжигами в сложный период. Все это позволило увидеть нам те результаты, о которых я говорил».

06.09.2022 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Путин поручил добиться сокращения площади лесных пожаров не менее чем наполовину

Президент России Владимир Путин подписал указ, направленный на существенное сокращение лесных пожаров в стране. Он поручил сократить площадь таких возгораний в 2022–2030 годах не менее чем на 50 % относительно уровня 2021 года. Кабинет министров должен в течение месяца утвердить для регионов целевые показатели по ежегодному сокращению площади лесных пожаров на землях лесного фонда, а также методику расчета таких показателей. Они должны быть определены на период до 2030 года. При этом главам регионов поручено обеспечить выполнение таких показателей. Власти субъектов также должны поэтапно добиться к 2030 году того, что все лесные пожары на таких землях будут ликвидироваться в течение первых суток с момента обнаружения. Отчет об этой работе регионы должны направлять в Правительство ежегодно не позднее 1 марта.

15.06.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Аудит с углеродно нейтральным акцентом

Счетная палата проведет аудит системы мониторинга и учета лесных ресурсов России. Эта тема включена в план проверок исходя из особой значимости проблемы достоверной оценки поглощающей способности российских лесов – от этого напрямую зависит достижение страной углеродно нейтральности, уточнили в ведомстве. Ранее на эту проблему обратили внимание эксперты Boston Consulting Group, указавшие на то, что данные о 84,4 % российских лесов недостоверны, то есть российские леса недооценены по способности поглощать парниковые газы. В стратегии низкоуглеродного развития России предполагается рост поглощающей способности лесов с текущих 535 млн т эквивалента углекислого газа до 1200 млн т. Однако проблема заключается в том, что Евросоюз, разрабатывающий планы введения налога на углеродоемкие импортные товары, не готов учитывать лесные климатические проекты России.

08.02.2022 | РБК

[Полная версия публикации](#)

Леса, озера, черный снег

По данным Счетной палаты, у государства нет достоверной информации о 84,4 % лесного фонда. Общая площадь не учтенного должным образом леса сопоставима с территорией Бразилии. В Счетной палате подчеркивают, что проблема особенно актуальна для Сибири и Дальнего Востока. В этих регионах почти вся информация о лесном фонде – десятилетней давности, это касается 93,3 % лесов Сибири и 96,6 % лесов Дальнего Востока. Учитывая незаконную вырубку и вывоз леса, а также пожары, вполне вероятно, что в этих регионах гораздо меньше леса, чем указано в государственных документах. То есть в целом в России нет понимания, в каком состоянии находятся ее леса, нет четко выработанной стратегии их сохранения и воспроизводства. И это несмотря на то, что наши леса – это мировые легкие, кислородом которых дышит половина планеты.

01.03.2021 | Эксперт

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77–4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

для справки

