



ISSN 2712-7907

№ 12 (326) 2024

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Инвентаризация лесов

Представляя
номер

Сергей Мамедов



Сергей Мамедов

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

В этом номере Бюллетеня мы вновь обращаемся к лесной проблематике.

Не будет преувеличением сказать, что лесные ресурсы – одно из главных богатств нашей страны. Задача государства – обеспечить их охрану, защиту, воспроизводство и рациональное использование. Для того чтобы эта задача эффективно решалась, нужна достоверная информация о состоянии лесного фонда.

Существующая система учета лесов не позволяет обеспечить государство актуальными сведениями о лесных угодьях страны. Государственная инвентаризация лесов, представляющая собой комплекс работ, главная из которых – сбор и оценка информации о количественных и качественных характеристиках лесных ресурсов, имеет существенные недостатки. При этом за 17 лет на проведение госинвентаризации из федерального бюджета направлено 11,4 млрд рублей.

Счетная палата оценила полученные результаты и пришла к выводу, что инвентаризация проводится недостаточно эффективно. В ходе проверки мы обратили внимание на низкую востребованность результатов инвентаризации, пересечение проводимых мероприятий с иными аналогичными государственными работами в сфере лесного хозяйства, а также отсутствие комплексного подхода к организации лесоучетных работ в целом.

В Бюллетене, который мы сегодня представляем вашему вниманию, вы найдете подробный отчет о результатах проведенного аудита с ключевыми выводами и рекомендациями, направленными на улучшение ситуации в сфере лесного хозяйства. Одно из ключевых предложений Счетной палаты по итогам проверки, которое уже поддержано главой государства, – создание единой системы лесоучетных работ. Уверены, что реализация этой рекомендации позволит наконец решить проблему качества данных о лесах России, обеспечит их полноту, достоверность и актуальность.

Содержание

Отчет о результатах контрольного мероприятия	5
Официальная позиция	34
Мнения	36
Опыт регионов. Комментарии КСО	49
Рекомендации Счетной палаты	57
Тематические проверки Счетной палаты	60
Международная практика	63
Исследования по теме	84
Публикации в СМИ	88



Сергей Мамедов

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

о результатах контрольного мероприятия
«Аудит проведения государственной
инвентаризации лесов в 2020–2023 годах
и истекшем периоде 2024 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 4 июля 2024 года

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основные цели мероприятия

Проверить организацию и процессы использования бюджетных средств на проведение государственной инвентаризации лесов, а также оценить эффективность использования федеральных и иных ресурсов на ее проведение.

Наиболее важные результаты мероприятия

Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) провела проверку планирования, предоставления финансового обеспечения на осуществление мероприятий государственной инвентаризации лесов, а также расходования средств его подведомственным учреждением ФГБУ «Рослесинфорг», в том числе с точки зрения эффективности.

В Российской Федерации государственная инвентаризация лесов включает в себя осуществление оценки их количественных и качественных характеристик, а также контроль за использованием лесов и проведением лесохозяйственных работ.

За 17 лет с начала проведения государственной инвентаризации лесов на ее мероприятия из федерального бюджета направлено 11 428,4 млн рублей. При этом в 2023 году увеличение объема финансового обеспечения по отношению к 2022 году составило 25,4 %, в 2024 году по отношению к 2023 году – 14,6 %.

Из трех видов мероприятий, включенных в соответствии с законодательством в состав государственной инвентаризации лесов, наибольший объем средств из федерального бюджета в проверяемый период направлялся на оценку характеристик лесов: от 60,2 до 76 %. Всего расходы на осуществление деятельности по сбору данных о лесах составили 7 060,5 млн рублей.

Обращает на себя внимание отсутствие потребителей результатов государственной инвентаризации лесов, в связи с чем они применяются частично. Это относится ко всем мероприятиям государственной инвентаризации лесов, в том числе основному – оценке характеристик лесов, результаты которого должны использоваться при подготовке Национального доклада о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции парниковых газов в рамках международных обязательств Российской Федерации (далее – Национальный доклад о кадастре), но не применяются.

Отмечается потребность в дополнительных ресурсах на проведение государственной инвентаризации лесов, которая сочетается с фактами неэффективного использования ресурсов.

Проведенный на основе разработанных Счетной палатой критериев анализ расходования средств и реализации мероприятий по государственной инвентаризации лесов в Российской Федерации показал невысокую степень эффективности использования ресурсов.

В ходе контрольного мероприятия на объектах аудита установлено ненадлежащее применение норм бюджетного и лесного законодательства.

Выявлены нарушения и недостатки в части планирования средств на выполнение государственного задания по государственной инвентаризации лесов, осуществления закупочной деятельности, ведения бухгалтерского учета, учета федерального имущества и др.

Кроме того, результаты мероприятия показали, что контроль за исполнением государственной работы, а также за достижением результатов по итогам расходования субсидии на выполнение государственного задания и субсидии на иные цели осуществляется ненадлежащим образом.

Наиболее значимые выводы, требования, предложения (рекомендации)

Формирование целей и приоритетов развития лесного комплекса в Российской Федерации осуществляется в настоящее время при отсутствии достоверной информации о лесных ресурсах страны. По состоянию на 1 января 2024 года актуальными являются сведения о 17 % земель лесного фонда.

Учет лесов в части их количественных и качественных характеристик проводится в ходе выполнения двух государственных работ, финансируемых за счет средств федерального бюджета: а) государственной инвентаризации лесов и б) лесоустройства, которые не имеют комплексного характера, в связи с чем информация о лесных ресурсах разнится.

Таким образом, отсутствует единая государственная система лесоучетных работ, способная поддерживать в актуальном состоянии информацию о лесных ресурсах, наличие которой предусмотрено Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года¹.

Отсутствие актуальных данных о лесах не обеспечивает повышение эффективности управления лесным сектором и рост доходов в бюджетную систему от лесопользования. Кроме того, оно не позволит использовать федеральную

1. Раздел 2 Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р.

государственную информационную систему лесного комплекса (далее – ФГИС ЛК), введение в действие которой предусмотрено с 1 января 2025 года, как эффективный инструмент цифровой трансформации управления лесным комплексом.

Счетная палата в рамках проведенного контрольного мероприятия пришла к выводу, что для обеспечения функционирования единого информационного ресурса, содержащего достоверные данные о лесах, необходимо создание единой системы лесоучетных работ на основе государственной инвентаризации лесов и лесоустройства с применением современных технологий в области искусственного интеллекта, использованием данных дистанционного зондирования Земли и беспилотной авиации, о чем направлено информационное письмо Президенту Российской Федерации.

Проверкой отмечены факты параллельного выполнения и финансирования на федеральном и региональном уровнях мероприятий по контролю за использованием лесов и выполнением лесохозяйственных мероприятий, что наряду с другими факторами свидетельствует о недостаточно эффективном использовании ресурсов.

В Российской Федерации государственная инвентаризация лесов не стала информационной основой для оценки их поглощающей способности. Это обусловлено тем, что порядок сбора данных государственной инвентаризации лесов не в полной мере отвечает требованиям по формированию Национального доклада о кадастре.

В рамках контрольного мероприятия Счетная палата рекомендовала Председателю Правительства Российской Федерации поручить Минприроды России совместно с Рослесхозом в срок до 1 июля 2025 года:

- обеспечить подготовку Национального доклада о кадастре с использованием полученных в ходе государственной инвентаризации лесов данных оценки характеристик лесов;
- подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения по изменению Лесного кодекса Российской Федерации в части исключения из состава государственной инвентаризации лесов мероприятий по дистанционному мониторингу использования лесов и анализу мероприятий по сохранению лесов, которые предусматривают проверочные мероприятия, проводимые также в рамках иных полномочий.

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

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 2.1.2.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год (Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», статьи 13, 14, 15 (в соответствии с предложениями комитетов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 8 ноября 2023 г. № 3.5-17/2416, пункт 2)).

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность объектов контрольного мероприятия по организации и осуществлению государственной инвентаризации лесов, а также по использованию федеральных и иных ресурсов для достижения ее целей, в том числе для определения бюджета углерода в лесах.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва).
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Рослесинфорг» (г. Москва) (с выездом в Северо-Западный филиал ФГБУ «Рослесинфорг», расположенный в г. Санкт-Петербурге).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 15 января по 4 июля 2024 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Проверить организацию и процессы использования федеральных ресурсов на проведение государственной инвентаризации лесов.

5.2. Цель 2. Оценить эффективность использования федеральных и иных ресурсов на проведение государственной инвентаризации лесов.

Критерии оценки эффективности:

- необходимость дополнительных ресурсов для осуществления государственной инвентаризации лесов отсутствует;

- отсутствует дублирование выполнения и финансирования мероприятий государственной инвентаризации лесов и иных мероприятий, выполняемых на федеральном и региональном уровнях в рамках осуществления полномочий в области лесных отношений;
- запланированные результаты выполнения мероприятий по государственной инвентаризации лесов достигнуты;
- результаты мероприятий государственной инвентаризации лесов используются в целях, определенных действующими нормативными правовыми актами, а также для принятия решений в области государственного управления лесным хозяйством.

6. Проверяемый период деятельности

2020–2023 годы и истекший период 2024 года (при необходимости более ранние периоды).

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Реализация государственной политики в области охраны, защиты, воспроизводства и использования лесов должна основываться на получении достоверной информации о них, что предусмотрено Основами государственной политики в лесном хозяйстве².

В Российской Федерации государственная инвентаризация лесов (далее – ГИЛ) включает в себя лесоучетные мероприятия в части оценки запасов, площади, пород, возраста, иных характеристик леса, информация о которых агрегируется по субъекту Российской Федерации и Российской Федерации в целом, и мероприятия по контролю за использованием лесов и качеством исполнения лесохозяйственных мероприятий.

Проведение ГИЛ относится³ к полномочиям Федерального агентства лесного хозяйства (далее – Рослесхоз), которое доводит подведомственному федеральному государственному бюджетному учреждению «Рослесинфорг» (далее – ФГБУ «Рослесинфорг», Учреждение) государственное задание. Территориальные органы Рослесхоза участвуют в контроле за выполнением мероприятий ГИЛ, рассмотрении и приемке их результатов.

Контрольное мероприятие проведено в виде финансового аудита и аудита эффективности.

-
2. Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Основы государственной политики в лесном хозяйстве).
 3. В соответствии со статьей 81 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс).

Формирование аудиторских доказательств основано на документах из справочных правовых систем, государственной интегрированной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИС «Электронный бюджет»), информационных систем в сфере лесного хозяйства, на документах и материалах, представленных по месту нахождения объектов контроля, а также полученных в ответ на запросы Счетной палаты.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. Проверка организации и процессов использования федеральных ресурсов на проведение ГИЛ

С 2008 года из федерального бюджета на проведение ГИЛ направлено 11 428,4 млн рублей.

В проверяемый период 2020–2023 годов и истекший период 2024 года финансирование ГИЛ из федерального бюджета на сумму 3 126,5 млн рублей осуществлено в форме субсидии на выполнение государственного задания. В 2022 году направлено 27 млн рублей целевой субсидии на приобретение автотранспортных средств, необходимых для выполнения указанной государственной работы.

Планирование и предоставление средств на выполнение государственного задания по ГИЛ осуществляется Рослесхозом в разрезе мероприятий:

- оценка характеристик лесов посредством проведения на участках леса каждые 10 лет (далее – цикл работ) полевых наблюдений (далее – пробные площади), а также использования данных дистанционного зондирования Земли (далее – ДЗЗ);
- дистанционный мониторинг использования лесов (далее – ДМ), который включает анализ лесопользования и выявление нарушений законодательства;
- анализ качества проведения и результативности мероприятий по сохранению лесов, выполняемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и лицами, использующими леса (далее – анализ мероприятий по сохранению лесов).

В странах, имеющих длительный опыт ведения национальной инвентаризации лесов, ДМ и анализ мероприятий по сохранению лесов в состав ГИЛ не включаются⁴.

Наибольшая доля финансового обеспечения ГИЛ в проверяемый период в Российской Федерации направлялась на осуществление оценки характеристик лесов – до 76 %. На проведение ДМ было направлено до 37 % средств, на анализ мероприятий по сохранению лесов – до 14,3 %.

4. США, Канада, Норвегия, Швеция, Финляндия, Чешская Республика и Китайская Народная Республика.

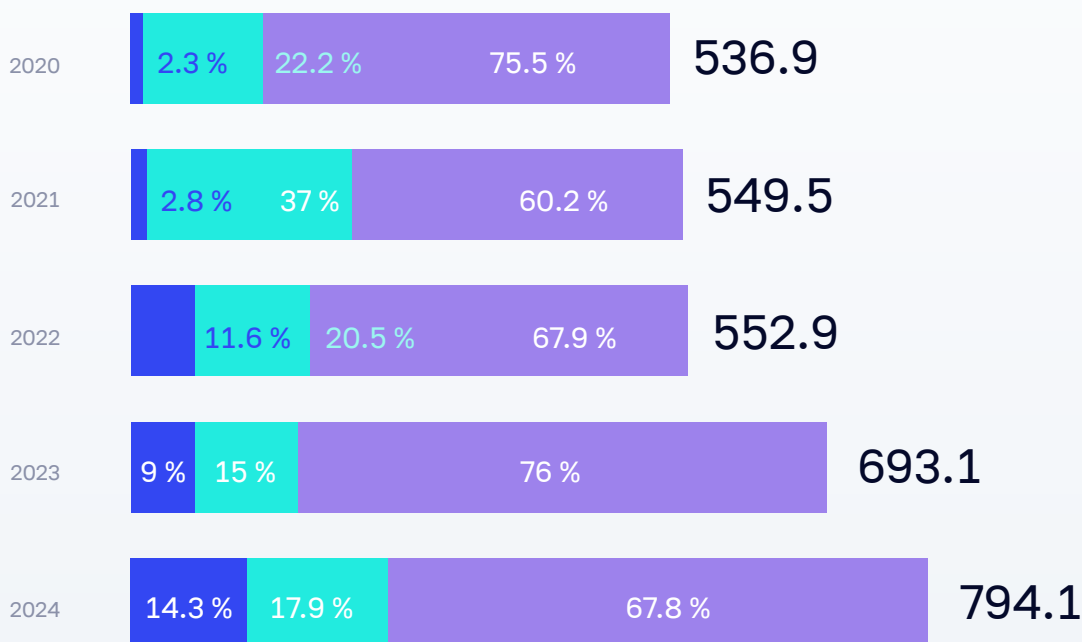
Анализ динамики финансового обеспечения ГИЛ показал, что в 2023–2024 годах произошел рост его объема: в 2023 году по сравнению с 2022 годом – на 25,4 %, в 2024 году по сравнению с 2023 годом – на 14,6 %, что в основном связано с ростом финансирования на проведение оценки характеристик лесов.

Рисунок 1

Финансовое обеспечение мероприятий ГИЛ в 2020–2023 годах и истекшем периоде 2024 года

- Оценка характеристик лесов
- Дистанционный мониторинг использования лесов
- Анализ мероприятий по сохранению лесов

млн руб.



Проверки исполнения Рослесхозом полномочий главного распорядителя бюджетных средств свидетельствуют о наличии нарушений и недостатков в части планирования средств федерального бюджета на осуществление мероприятий ГИЛ:

- установление показателей объема государственной работы по ГИЛ, которые не отражают сущность проводимых работ по указанному государственному заданию и не позволяют

обоснованно определить нормативы затрат и объем финансового обеспечения⁵. Так, в государственных заданиях на 2020 и 2021 годы утверждены плановые значения количества отчетов (шт.)⁶, на 2022–2024 годы в части оценки характеристик лесов – площади земель лесного фонда и земель иных категорий (млн га)⁷.

В результате отмечается отсутствие взаимосвязи между объемом работ и объемом бюджетных ассигнований, предоставляемым Учреждению на выполнение государственного задания по ГИЛ.

Например, при уменьшении объема государственного задания на проведение оценки характеристик лесов в 2024 году по сравнению с 2023 годом на 47,8 % наблюдается рост его финансирования на 2,3 %. Вместе с тем средняя стоимость указанной работы увеличивается, что представлено на рисунке 2.

Рисунок 2

Сравнение объема работ по оценке характеристик лесов и средней стоимости ее единицы в 2020–2024 годах



5. При этом согласно пункту 2 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации показатели государственного задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на выполнение государственных работ, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного задания бюджетным учреждением.
6. До 2022 года государственное задание ФГБУ «Рослесинфорг» по ГИЛ не включало в себя детализацию объемов работ в разрезе мероприятий ГИЛ. С 2022 года в государственное задание по ГИЛ включены показатели в части оценки характеристик лесов, ДМ и анализа качества мероприятий по сохранению лесов.
7. Фактически итогом выполнения работ по оценке характеристик лесов является размещение постоянных площадей, таксационно-дешифровочных участков и др.

При неизменности в течение года утвержденных в государственных заданиях плановых объемов работ в части оценки характеристик лесов Рослесхозом «Площадь земель лесного фонда и земель иных категорий» изменялись плановые значения основных показателей результатов работ, установленные в технических заданиях к государственным заданиям, такие как количество размещаемых пробных площадей, фотопроб, таксационно-дешифровочных участков и таксационно-дешифровочных полигонов;

- изменение согласованных Рослесхозом показателей объема мероприятий по ГИЛ при планировании бюджетных ассигнований для включения в проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период⁸ после его утверждения. В результате этого, например, в 2020 году с учетом уменьшения доведенного объема работ по техническому заданию к государственному заданию ФГБУ «Рослесинфорг» в части определения характеристик лесов завышение стоимости работы составило 49,3 млн рублей;
- определение Рослесхозом в проверяемый период размера нормативных затрат на выполнение государственной работы по ГИЛ исходя из доводимого объема финансирования, а не на основании объемов затрат, что не соответствует пункту 11 Положения о формировании государственного задания № 640⁹;
- нарушение срока размещения на официальном сайте Рослесхоза в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о нормативных затратах, на основании которых рассчитан размер субсидии, более чем на 1 год¹⁰;
- неиспользование при планировании затрат на выполнение государственной работы по ГИЛ сведений о произведенных в ФГБУ «Рослесинфорг» расходах на приобретение услуг связи и транспортных услуг за предыдущие отчетные годы, что не соответствует Порядку определения нормативных затрат № 81¹¹. Данный факт обусловлен тем, что

-
8. Расчет и обоснование объема финансового обеспечения выполнения государственного задания по ГИЛ осуществляется Рослесхозом посредством ежегодно формируемого Альбома форм для защиты объемных и финансовых показателей бюджетных проектировок расходов федерального бюджета (далее – Альбом форм).
 9. Согласно пункту 11 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 (далее – Положение о формировании государственного задания № 640), объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается в том числе на основании нормативных затрат, связанных с выполнением работ.
 10. В нарушение пункта 4.1.2 соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) от 16 декабря 2019 г. № 053-03-2020-001, заключенного между Рослесхозом и ФГБУ «Рослесинфорг».
 11. Пункт 28 Положения о формировании государственного задания № 640, а также пункт 7 Порядка определения нормативных затрат на выполнение работ федеральными бюджетными и автономными учреждениями, в отношении которых Рослесхоз осуществляет функции и полномочия учредителя, утвержденного приказом Рослесхоза от 2 марта 2017 г. № 81.

в Альбоме форм, формируемом с помощью специальной информационной системы¹², не предусмотрена графа для учета фактических объемов потребления указанных услуг за прошлые годы в натуральном или стоимостном выражении.

Также в ходе проверки установлены недостатки, связанные с расчетом при определении объема финансирования государственного задания расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения. При согласовании учредителем в Альбомах форм сведений об имуществе ФГБУ «Рослесинфорг», необходимом для определения налоговой базы для расчета налога на транспорт, налога на имущество организаций и земельного налога, проверка их актуальности Рослесхозом не осуществлялась.

Фактические объемы расходов ФГБУ «Рослесинфорг» на проведение ГИЛ больше плановых объемов финансирования, доводимых в течение года Рослесхозом на выполнение государственного задания: в 2020 году – на 16,8 %, в 2021 году – на 0,2 %, в 2022 году – на 26 %, в 2023 году – 24,8 %. Указанное обусловлено использованием остатков средств по другим работам Учреждения.

С 2022 года для финансирования всех государственных работ ФГБУ «Рослесинфорг» (ГИЛ; таксация лесов; проектирование мероприятий по сохранению лесов; проектирование эксплуатационных, защитных, резервных лесов, а также защитных участков лесов; проектирование лесничеств) Рослесхозом применяется один код бюджетной классификации расходов. Такой порядок учета бюджетных ассигнований не обеспечивает открытость финансовых операций в разрезе проводимых ФГБУ «Рослесинфорг» государственных работ, в том числе по ГИЛ.

При проверке процессов использования ФГБУ «Рослесинфорг» средств федерального бюджета на проведение ГИЛ в проверяемый период установлены нарушения и недостатки в части:

- применения законодательства о контрактной системе¹³ и положений девяти государственных контрактов (договоров) в связи с неначислением штрафов по причине ненадлежащего выполнения обязательств по ним исполнителями работ на общую сумму 0,05 млн рублей (расчетно)¹⁴;
- планирования работ по организации экспедиционных и полевых работ в труднодоступной местности с последующим заключением государственных контрактов на сумму 135,5 млн рублей с мая 2022 года без согласования

-
12. «Свод унифицированных электронных форм с формированием протоколов автоматизированного внутриформенного и межведомственного контроля для обработки вводимых данных по обоснованию расчета нормативных затрат к проекту федерального бюджета подведомственных Рослесхозу учреждений».
13. Нарушение статьи 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
14. В ходе проверки нарушение устранено.

с Рослесхозом¹⁵. Вместе с тем годовые отчеты об оценке характеристик лесов по 11 субъектам Российской Федерации, на территории которых оказывались указанные услуги, не содержали обоснования отнесения территории к труднодоступной¹⁶, а также схем пространственного размещения пробных площадей на труднодоступной территории¹⁷;

- оплаты услуг по 15 государственным контрактам в части организации экспедиционных и полевых работ в труднодоступной местности по ГИЛ на общую сумму 424,1 млн рублей при отсутствии документов (материалов), подтверждающих выполнение требований технических заданий в части оказания услуг по обеспечению проживания сотрудников филиалов ФГБУ «Рослесинфорг», организации их перемещения¹⁸ и диспетчерского пункта и др.;
- невнедрения в ФГБУ «Рослесинфорг» специальных процедур проверки контрагентов (поставщиков и подрядчиков) в целях снижения риска вовлеченности организации в коррупционную деятельность¹⁹;
- осуществления выплат стимулирующего характера сотрудникам филиалов ФГБУ «Рослесинфорг», осуществляющим в период 2020–2023 годов ГИЛ, без формализованных показателей и критериев эффективности работы²⁰;
- бухгалтерского учета в связи с:
 - некорректным отражением в учете Северо-Западного филиала ФГБУ «Рослесинфорг» прямых и накладных затрат на сумму 1,1 млн рублей²¹;

-
15. В нарушение пункта 2.2.4 Регламента организации и проведения мероприятий по государственной инвентаризации лесов центральным аппаратом Рослесхоза, территориальными органами Рослесхоза и подведомственными Рослесхозу организациями, утвержденного приказом Рослесхоза от 6 мая 2022 г. № 556 (далее – Регламент ГИЛ № 556).
 16. Указанное не соответствует приложению № 18 к Регламенту ГИЛ № 556.
 17. В ходе проверки нарушение устранено.
 18. В нарушение пунктов шести технических заданий к контрактам по организации экспедиционных и полевых работ заявки с конкретными маршрутами и указанием времени, мест отправления, координат конечных точек ФГБУ «Рослесинфорг» не составлялись.
 19. Указанное не соответствует пункту 8 раздела IV Методических рекомендаций по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (размещены на официальном сайте Минтруда России).
 20. В нарушение пункта 5 Положения об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583.
 21. В нарушение пункта 6 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 (далее – Инструкция № 157н), пунктов 2.8.5 и 2.8.8 Учетной политики ФГБУ «Рослесинфорг», утвержденной приказом Учреждения от 29 декабря 2018 г. № 1088-П (далее – Учетная политика).

- не оформлением первичными учетными документами²² фактов передачи сотрудникам ФГБУ «Рослесинфорг» от материально ответственного лица спутниковых телефонов во временное пользование общей стоимостью 0,2 млн рублей;
- не отражением на забалансовом счете 10 «Обеспечение исполнения обязательств» в 2023 году трех банковских гарантий и не списанием с указанного счета одной гарантии при исполнении обязательства²³ на общую сумму 0,2 млн рублей²⁴;
- расчетов с подотчетными лицами в Северо-Западном филиале ФГБУ «Рослесинфорг», в том числе: несвоевременное представление авансовых отчетов, а также осуществление окончательного расчета по выданному авансу²⁵; выдача средств на командировку по факту осуществления расходов, а не на основании заявления сотрудника о предоставлении средств²⁶; несоответствие сумм задолженности по командировочным расходам, отраженным в авансовых отчетах сотрудников и в учете²⁷; отсутствие сформированных журналов операций расчетов с подотчетными лицами²⁸ на основе первичных учетных документов на бумажном носителе²⁹;
- неиспользования 8 из 20 спутниковых телефонов, закупленных ФГБУ «Рослесинфорг» за счет средств федерального бюджета на сумму 0,6 млн рублей.

Проверка учета федерального имущества в ФГБУ «Рослесинфорг» показала нарушения и недостатки при:

- ведении перечня особо ценного движимого имущества в части неактуальности сведений о стоимости закупленных в 2022 году в рамках субсидии на иные цели пяти автотранспортных средств после проведения их модернизации на сумму 0,7 млн рублей³⁰;

-
22. В нарушение части 3 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».
23. В нарушение пункта 351 Инструкции № 157н.
24. В ходе проверки нарушение устранено.
25. В нарушение пункта 26 Положения об особенностях направления работников в служебные командировки, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 749 (далее – Положение об особенностях направления работников в служебные командировки № 749), а также пункта 2.12.10 Учетной политики.
26. В нарушение пункта 10 Положения об особенностях направления работников в служебные командировки № 749, а также пункта 2.12.7 Учетной политики.
27. В ходе проверки нарушение устранено.
28. В нарушение части 6 статьи 10 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пункта 11 Инструкции № 157н.
29. В ходе проверки нарушение устранено.
30. В нарушение пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества», пункта 3 приказа Рослесхоза от 3 марта 2011 г. № 54 «Об утверждении перечней особо ценного движимого имущества федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Федерального агентства лесного хозяйства».

- направлении в федеральную государственную информационно-аналитическую систему «Единая система управления государственным имуществом» карт сведений и документов о 18 приобретенных в 2022 году автотранспортных средствах на сумму 26,9 млн рублей, а также внесении в нее изменений в части балансовой стоимости указанных основных средств после их модернизации, поскольку не соблюдены установленные сроки³¹.

Вместе с тем в ходе проверки установлено осуществление в 2021–2023 годах Рослесхозом ненадлежащего контроля за выполнением ФГБУ «Рослесинфорг» государственного задания по ГИЛ при отсутствии аналитических отчетов, подтверждающих выполнение работ, а также реестров документов, применяемых учреждением в целях подтверждения информации о потребителях выполняемых работ и выполнения содержащихся в государственном задании показателей объема выполняемых работ³².

Также отмечено непроведение Рослесхозом плановых и внеплановых проверок³³ в части контроля за соблюдением ФГБУ «Рослесинфорг» целей и условий предоставления субсидии на иные цели, а также оценки достижения значений результатов предоставления субсидии, установленных Правилами № 37³⁴ и Соглашением о предоставлении целевой субсидии.

Таким образом, результаты проверки свидетельствуют о наличии недостатков в планировании финансового обеспечения ГИЛ, связанных с необъективностью выбора показателей объема государственной работы и необоснованностью нормативных затрат, что влечет перераспределение средств между мероприятиями ГИЛ.

Анализ процессов расходования средств федерального бюджета на ГИЛ выявил факты несоблюдения законодательных и иных нормативных правовых актов в части начисления оплаты труда, контрактной системы, бухгалтерского учета, расчетов с подотчетными лицами, учета федерального имущества, а также в области контроля за достижением результатов предоставления субсидии на выполнение государственного задания и субсидии на иные цели.

-
31. Нарушение пунктов 19 и 21 Положения об учете и о контроле за использованием федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447.
 32. Указанное не соответствует пункту 48 Положения о формировании государственного задания № 640, а также пункту 5 Правил осуществления контроля за выполнением государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральными государственными бюджетными и автономными учреждениями, находящимися в ведении Рослесхоза, утвержденных приказом Рослесхоза от 7 сентября 2018 г. № 738.
 33. Указанное не соответствует пункту 4.1.4.1 соглашения о предоставлении из федерального бюджета субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 29 апреля 2022 г. № 053-02-2020-020, заключенного между Рослесхозом и ФГБУ «Рослесинфорг» в целях приобретения транспортных средств для проведения ГИЛ (далее – Соглашение о предоставлении целевой субсидии).
 34. Правила предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям, находящимся в ведении Федерального агентства лесного хозяйства, на иные цели, утвержденные приказом Рослесхоза от 4 февраля 2022 г. № 37.

8.2. Оценка эффективности использования федеральных и иных ресурсов на проведение ГИЛ

В ходе аудита эффективности были оценены результаты проведения ГИЛ, использование ресурсов для их достижения, а также проанализировано применение указанных результатов.

В рамках контрольного мероприятия задействована следующая система оценок: высокий (использование ресурсов на проведение ГИЛ соответствует критерию), средний (не в полной мере соответствует критерию) и низкий уровень эффективности (не соответствует критерию).

Результаты проверки показали, что использование ресурсов на проведение ГИЛ по двум критериям характеризуется низким уровнем эффективности, по двум – средним. Влияние на оценку оказали факты неприменения результатов ГИЛ при увеличивающемся объеме ее финансирования.

8.2.1. При проведении оценки эффективности с применением критерия «Результаты мероприятий ГИЛ используются в целях, определенных действующими нормативными правовыми актами, а также для принятия решений в области государственного управления лесным хозяйством» установлено, что результаты основного мероприятия ГИЛ в части оценки характеристик лесов преимущественно не используются, результаты по иным мероприятиям используются частично.

ГИЛ началась в 2007 году³⁵, при этом анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения ГИЛ, показал, что цели использования результатов ГИЛ были определены в 2016 году³⁶: для внесения изменений в государственный лесной реестр (далее – ГЛР)³⁷ и лесные планы субъектов Российской Федерации, проведения лесоустройства, государственного лесопатологического мониторинга, государственного мониторинга воспроизводства лесов, плановых и внеплановых проверок исполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, при осмотре мест рубок

-
35. Действовавшие ранее нормативные правовые акты (постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2007 г. № 407 «О проведении государственной инвентаризации лесов», приказ Рослесхоза от 6 июня 2011 г. № 207 «Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов») предусматривали только положения о направлении результатов ГИЛ в органы государственной власти, осуществляющие функции управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также в органы государственной власти, уполномоченные в области государственного контроля и надзора без указания целей их использования.
36. Пунктом 18 Порядка проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденного приказом Минприроды России от 14 ноября 2016 г. № 592 (далее – Порядок проведения ГИЛ № 592) (утратил силу в связи с изданием приказа Минприроды России от 27 сентября 2021 г. № 686).
37. ГЛР согласно статье 91 Лесного кодекса представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах.

и выявлении нарушений лесного законодательства, а также проведении обязательных проверок в ходе федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

Кроме того, одной из целей проведения ГИЛ является³⁸ использование результатов ГИЛ для получения данных об актуальных объемах поглощения парниковых газов лесами и подготовки Национального доклада о кадастре.

Анализ опыта других стран³⁹ показывает, что подготовка международной отчетности по лесам является одной из основных целей проведения ГИЛ.

В Российской Федерации ГИЛ не стала информационной основой для оценки поглощающей способности лесов. По данным Росгидромета⁴⁰, ответственного⁴¹ за подготовку по результатам оценки антропогенных выбросов и абсорбции парниковых газов и направление в Конференцию сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата Национального доклада о кадастре, в проверяемом периоде данные ГИЛ для его подготовки не использовались.

Это обусловлено тем, что порядок сбора данных ГИЛ не в полной мере отвечает требованиям по его формированию, так как нормативными правовыми актами не предусмотрена необходимость обновления собранных в предыдущие периоды сведений на дату составления ежегодного Национального доклада о кадастре, что влияет на оценку поглощения лесами парниковых газов.

Наличие достоверной информации о лесах и ее регулярное обновление на основе данных ГИЛ является необходимым условием выполнения задачи по сокращению выбросов парниковых газов с учетом максимально возможной поглощающей способности лесов и иных экосистем, вытекающей из Указа Президента Российской

-
38. Предусмотрено Порядком проведения ГИЛ № 686.
39. Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка научно-методических подходов к анализу результатов первого цикла ГИЛ и совершенствованию методики ее проведения» по теме «Разработать научно-методические подходы к анализу результатов ГИЛ на основе оценки результатов первого цикла и опыта аналогичных работ в зарубежных странах (промежуточный, 1 этап), выполненной ФБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства» в рамках государственного задания «Проведение прикладных научных исследований» на 2021 год (рег. номер НИОКТР 121051700054-8).
40. Письмо Росгидромета от 5 апреля 2024 г. № 30-03679/24и, поступившее в ответ на запрос Счетной палаты от 1 апреля 2024 г. № ЗИ10/1039/10-03.
41. В целях реализации обязательств, вытекающих из Киотского протокола, распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 г. № 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 данного распоряжения 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 Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата и Киотским протоколом информации в Секретариат конвенции.

Федерации от 4 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов» и реализуемой в рамках Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года⁴².

Анализ применения результатов оценки характеристик лесов также показал⁴³, что фактически не определены целевые потребители результатов ГИЛ, в результате чего:

- несмотря на то что объектами работ по оценке характеристик лесов помимо лесов на землях лесного фонда являются леса, расположенные на землях иных категорий⁴⁴, на которых с 2008 года размещено 6 278 пробных площадей, результаты ГИЛ в части указанных земель органам государственной власти, в чьей компетенции находится управление соответствующими категориями земель, не направляются. При этом финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета на их размещение составило 243,0 млн рублей (расчетно);
- референсные карты-схемы лесов, созданные в рамках ГИЛ по оценке характеристик лесов на основе геопространственных слоев, подготовленных в ходе исполнения гражданско-правовых договоров на сумму 62,8 млн рублей⁴⁵, не используются;
- информация (отчеты) по основному мероприятию ГИЛ – оценке характеристик лесов, которая ежегодно направлялась в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, не использовалась для ведения ГЛР. Невозможность ее применения обусловлена тем, что данные по оценке характеристик лесов аккумулируются в целом по субъекту Российской Федерации. Сведения в разрезе кварталов и выделов лесничеств они не содержат, что не позволяет их использовать для ведения реестра, содержащего информацию на повыделном уровне.

Во исполнение перечня поручений по итогам совещания по вопросам развития и декриминализации лесного комплекса, утвержденного Президентом Российской Федерации 6 ноября 2020 г. № Пр-1816, принят Федеральный закон от 4 февраля 2021 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные

42. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 г. № 3052-р.

43. Пунктом 18 Порядка проведения ГИЛ № 592, пунктами 50 и 51 Порядка проведения ГИЛ № 686, пунктом 6.4 Регламента ГИЛ № 556 установлено, что результаты ГИЛ используются для внесения информации в ГЛР, федеральную государственную информационную систему лесного комплекса, в лесные планы субъектов Российской Федерации, при проведении лесоустройства, государственного лесопатологического мониторинга, государственного мониторинга воспроизводства лесов, плановых и внеплановых проверок исполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, при осмотре мест рубок и выявлении нарушений лесного законодательства, при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), а также при административном обследовании лесов. Также отражено, что результаты ГИЛ являются достоверным источником получения информации об актуальных объемах поглощения парниковых газов лесами Российской Федерации и используются при подготовке Национального доклада о кадастре (далее – цели, предусмотренные нормативными правовыми актами).

44. Земли обороны и безопасности, особо охраняемых природных территорий и других категорий.

45. Договоры от 23 мая 2022 г. № ЭА-000284 на сумму 38,0 млн рублей и от 13 апреля 2023 г. № ЭА-000218 на сумму 24,8 млн рублей.

законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений», предусматривающий создание ФГИС ЛК, в том числе в целях ведения ГЛР.

Единственным источником предоставления данных в ГЛР являются сведения о лесах, полученные по результатам лесоустройства, проводимого Рослесхозом. При этом лесоустройство проводится только в отношении отдельных лесных участков на 27 % площади земель лесного фонда, составляющих зону интенсивного лесопользования (0,3 млрд га).

При ежегодной минимальной потребности в 4,8 млрд рублей фактический объем средств федерального бюджета, выделенных на лесоустройство, составил в 2022 году 73 %, в 2023 году – 41 %, в 2024 году – 52 % необходимого объема финансирования в соответствии с нормативами, что влечет сокращение объемов работ. Рослесхозу не удастся достичь необходимых ежегодных объемов работ в 30 млн га⁴⁶ даже с учетом софинансирования за счет арендаторов.

По состоянию на 1 января 2024 года имеются актуальные сведения о 17 % общей площади земель лесного фонда, которая составляет 1,1 млрд га.

Результаты работ по оценке характеристик лесов, проведенных в рамках ГИЛ и лесоустройства, показывают различия по объему запаса древесины⁴⁷. Так, по данным ГИЛ, запас древесины составляет 113,1 млрд куб. м, что на 37 % больше, чем по данным лесоустройства, которые включаются в официальный свод информации о лесах и имеют экономическое значение для развития лесного комплекса, поскольку показывают объем лесного ресурса, который может быть использован, обеспечивая поступление доходов в бюджет.

Таким образом, как лесоустройство, так и ГИЛ по отдельности не обеспечивают ГЛР достоверной информацией о лесах.

К негативным последствиям применения недостоверных данных о лесах относятся: необоснованное планирование и ведение лесного хозяйства; снижение качества мониторинга использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Кроме того, отсутствие актуальных данных о лесах не позволит использовать ФГИС ЛК, введение в действие которой предусмотрено с 1 января 2025 года, как эффективный инструмент организации использования и сохранения лесов, а также обеспечить цифровую трансформацию управления лесным комплексом.

46. Использование данных о таксации лесов для лесохозяйственных целей возможно в течение 10 лет. Для поддержания в актуальном состоянии данных о лесах на площади 300 млн га ежегодно следует проводить лесоустройство на площади 30 млн га.

47. Данные ГИЛ в части общего запаса древесины по 80 из 84 субъектов Российской Федерации превышают данные государственного лесного реестра, причем по 38 % регионов превышение составляет более чем 50 %. Наибольшее расхождение (превышение) данных ГИЛ и государственного лесного реестра выявлено по Чукотскому автономному округу, где отклонение составляет 189,7 %.

Необходимо отметить, что в результате изменения методики⁴⁸ проведения ГИЛ во втором цикле работ количество пробных площадей, подлежащих обследованию, сократится по сравнению с первым циклом на 15,6 % – с 69,1 тыс. до 58,3 тыс. единиц, следовательно, повторные измерения будут проведены не на всех первоначально размещенных пробных площадях. Например, в период 2021–2023 годов повторные исследования не проведены на 2 103 пробных площадях первого цикла ГИЛ (8,8 %).

Для иных целей, предусмотренных нормативными правовыми актами, результаты основного мероприятия ГИЛ по оценке характеристик лесов, на разработку которых в период с 2008 года израсходованы средства федерального бюджета в размере 7 060,5 млн рублей, практически не использовались⁴⁹.

Оценка использования результатов ДМ и анализа мероприятий по сохранению лесов свидетельствует об их частичном применении.

Так, согласно запрошенной Рослесхозом у регионов в ходе проводимой Счетной палатой проверки информации о внесении данных в ГЛР на основании результатов ГИЛ установлено, что по результатам ДМ и анализа мероприятий по сохранению лесов⁵⁰ вносятся не все данные, которые необходимо вносить в реестр.

Для осуществления административного обследования лесов сведения о выявленных признаках нарушений лесного законодательства в 2022 году ФГБУ «Рослесинфорг» регионам не предоставлялись, а направленные в 2023 году данные не использовались.

-
48. Во втором цикле произошел отказ от стратифицированной выборки, а также от установления целевой погрешности определения общего запаса насаждений по лесным районам. В настоящее время применяется равномерное размещение пробных площадей в ячейках гексагональной сети и определение погрешности общего запаса насаждений с установлением ее по субъектам Российской Федерации в пределах территориальных зон с различной интенсивностью ведения лесного хозяйства.
49. За исключением единичных случаев внесения изменений в лесные планы субъектов Российской Федерации (за 16 лет внесены двумя регионами) и использования цифровой основы при проведении лесоустройства.
50. Были выборочно проверены лесничества, в которых анализ выполнения субъектами Российской Федерации лесохозяйственных мероприятий проводился в период с 2019 по 2023 год три раза и более, и ежегодно установлена значительная доля неудовлетворительно выполненных мероприятий. Так, по Осинскому лесничеству Иркутской области в 2019 году не внесено в ГЛР 93 %, в 2020 году – 50 %, в 2021 году – 36 %, в 2022 и 2023 годах – 100 % данных, выявленных в ходе анализа мероприятий по сохранению лесов и необходимых для внесения в реестр.

Указанное обусловлено тем, что действующее законодательство предусматривает⁵¹ необходимость двойного реагирования органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений на одни и те же факты, выявленные в рамках ГИЛ: как в рамках натуральных проверок и устранения нарушений, так и в рамках административного обследования.

Кроме того, работа по возмещению ущерба, выявленного в ходе ДМ с 2010 года на сумму 67 842,1 млн рублей, остается нерезультативной. Возврат средств обеспечен на сумму 110,1 млн рублей.

С 2020 по 2022 год снижается процент возбужденных уголовных дел (с 55,8 до 31 %), по сравнению с 2022 годом в 2023 году имеется незначительный рост до 37,4 %. Данные о движении дел, направленных в правоохранительные органы, предоставляются регионами в Рослесхоз в начале года, следующего за отчетным. В дальнейшем информация Рослесхозом не актуализируется, мониторинг рассмотрения дел не ведется.

Невозмещение выявленного в ходе ДМ ущерба обусловлено в том числе невозможностью предъявления требований о взыскании вреда к лицу, в действиях которого по результатам ДМ усматривались признаки незаконной рубки, ввиду установления правоохранительными органами отсутствия в действиях указанного лица умысла в совершении виновных действий (осуществление рубки в пределах отвода, выполненного с ошибкой иными лицами).

Кроме того, значительный временной интервал между совершением незаконной рубки и ее обнаружением не обеспечивает возможности своевременного принятия мер реагирования на факты незаконных рубок в лесах, что также снижает результативность ДМ.

При отсутствии надлежащего контроля Рослесхоза за деятельностью его территориальных органов при наличии у них информации, полученной от ФГБУ «Рослесинфорг» в ходе осуществления ДМ, о фактах нарушений, ответственность за которые предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, протоколы об административных правонарушениях не составлялись.

51. Пунктами 3.6.3, 3.6.5, 4.7 Регламента ГИЛ № 556 предусмотрено, что натурные обследования участков в ходе анализа мероприятий по сохранению лесов проводятся в присутствии представителей лесничеств, в случае выявления нарушений лесного законодательства органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают меры государственного реагирования, в том числе меры по устранению нарушений, а в части признаков нарушений, выявленных в ходе ДМ, проводят документальные и натурные проверки. В то же время согласно пункту 4 Регламента взаимодействия Рослесхоза, его территориальных органов и подведомственных ему государственных учреждений при проведении административного обследования лесов, утвержденного приказом Рослесхоза от 7 октября 2021 г. № 752, ФГБУ «Рослесинфорг» в целях обеспечения проведения административного обследования лесов фиксирует признаки нарушения лесного законодательства при осуществлении работ по ГИЛ, в отношении которых при отсутствии сведений о документах, подтверждающих основания использования лесов, в соответствии с пунктом 3 Правил проведения административного обследования лесов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2021 г. № 1112, составляется акт административного обследования лесов.

8.2.2. При проведении оценки эффективности с применением критерия «Запланированные результаты выполнения мероприятий по ГИЛ достигнуты» установлено, что фактически плановые объемы мероприятий выполняются не в полном объеме. Не в отношении всех запланированных нормативными правовыми актами результатов ГИЛ осуществляется работа по их достижению. В связи с этим отмечается средний уровень эффективности.

Плановые значения показателей по мероприятиям ГИЛ, определенные в государственной программе «Развитие лесного хозяйства», а также в государственном задании, в проверяемый период достигнуты.

Вместе с тем при полной оплате государственных работ по оценке характеристик лесов установлены факты их невыполнения в запланированных объемах, предусмотренных в технических заданиях⁵² к государственным заданиям на 2022, 2023 годы.

При частичном невыполнении определенных техническими заданиями объемов работ (меньше в 2022 году на 47 пробных площадей, или 0,6 %, на 130 таксационно-дешифровочных участков, или 5 %; в 2023 году – на 270 пробных площадей, или 3,8 %, на 350 таксационно-дешифровочных участков, или 19,5 %) Рослесхозом в 2022 и 2023 годах согласовано уменьшение их плановых значений на основании обращений ФГБУ «Рослесинфорг»⁵³.

При этом в 2023 году Учреждением не выполнен на 0,6 % уже скорректированный Рослесхозом объем работ в части размещения пробных площадей и предоставлены гарантийные обязательства⁵⁴ о его выполнении в 2024 году.

Установлено также, что прогноз изменения состояния лесов в целях стратегического планирования в области лесного хозяйства, который является одним из результатов ГИЛ и предусмотрен статьей 90 Лесного кодекса, Рослесхозом не проводится⁵⁵, государственное задание для выполнения указанного мероприятия до ФГБУ «Рослесинфорг» не доводится.

Кроме того, в ходе проверки отмечено, что объемы работ по оценке характеристик лесов, предусмотренные Учреждением по филиалам в распределении показателей объема государственных работ на 2023 год, размещенном в ГИС «Электронный бюджет», несопоставимы с фактически доводимыми и выполняемыми филиалами значениями.

52. Определяются детализированные значения плановых объемов размещения пробных площадей, таксационно-дешифровочных участков, на которых осуществляется определение характеристик лесов.

53. По данным ФГБУ «Рослесинфорг», невыполнение объемов работ, предусмотренных техническими заданиями к государственным заданиям, обусловлено нахождением объектов работ в пограничной зоне, на труднодоступных территориях, а также в связи с технической неисправностью полевого оборудования и неблагоприятными погодными условиями.

54. Письмо ФГБУ «Рослесинфорг» от 28 февраля 2024 г. № 99/02-913.

55. Указанное не соответствует пункту 4 Порядка ГИЛ № 686.

Так, согласно указанному распределению показателей объема государственных работ Западно-Сибирскому филиалу ФГБУ «Рослесинфорг» доведена работа в объеме 9,2 млн га. При этом согласно внутреннему плану-графику выполнения работ Учреждением для указанного филиала предусмотрено проведение работ на иной площади: 1,6 млн га – получение и проведение анализа исходных данных на объекты работ и 2,5 млн га – размещение пробных площадей.

8.2.3. При проведении оценки эффективности с применением критерия «Необходимость дополнительных ресурсов для осуществления ГИЛ отсутствует» установлено, что на выполнение указанной работы ежегодно к запланированному объему субсидии направляются дополнительные средства; мероприятия ГИЛ не в полной мере обеспечены данными ДЗЗ, получаемыми с отечественных спутников; имеется недостаток оборудования для проведения ГИЛ, в связи с чем отмечается низкий уровень эффективности.

Ежегодно на работы по ГИЛ в дополнение к субсидии на выполнение государственного задания направляются остатки средств, предусмотренных на осуществление других государственных работ ФГБУ «Рослесинфорг», в частности по проектированию лесничеств (в период 2020–2023 годов на общую сумму 294,6 млн рублей).

Также на проведение ГИЛ ежегодно филиалами ФГБУ «Рослесинфорг» производятся расходы за счет средств от приносящей доход деятельности. Так, посредством указанного источника финансирования закуплено 100 % оборудования, 51 % транспортных средств, необходимых для проведения ГИЛ. В проверяемый период наблюдается рост указанных расходов с 12,4 млн рублей в 2020 году до 30,0 млн рублей в 2023 году, или в 2,4 раза.

Установлена недостаточность нефинансовых ресурсов на выполнение ГИЛ.

С одной стороны, она обусловлена износом транспортных средств для проведения ГИЛ, который на 1 января 2024 года составил 68 %, с другой – изношенностью основного оборудования для оценки характеристик лесов – программного измерительного комплекса ГИЛ⁵⁶ иностранного производства (далее – ПИК ГИЛ). Отечественные аналоги ПИК ГИЛ длительное время (с 2018 года) находятся в стадии производства.

56. Используется для сбора и обработки данных о лесах во время размещения пробных площадей. Основными функциями ПИК ГИЛ являются: формирование базы данных; расчет стратифицированной инвентаризационной сети пробных площадей; поддержка электронных приборов и измерительных устройств; поддержка навигации на центр пробной площади; картирование на пробных площадях; измерение деревьев (высота, диаметр, профиль ствола); контроль данных в полевых условиях; расчет вторичных и производных переменных с помощью заранее определенных моделей и встроенных функций; постстратификация, агрегирование, классификация и переклассификация данных; статистическая обработка данных.

Кроме того, у ФГБУ «Рослесинфорг» отсутствуют достаточные мощности для выполнения всего комплекса работ самостоятельно. Ввиду обеспеченности серверами, средствами хранения данных только на 36 % Учреждением со сторонними организациями заключены за счет средств федерального бюджета договоры на обработку большого массива данных ДЗЗ при подготовке референсных карт-схем лесов в 2022 году на сумму 38,0 млн рублей, в 2023 году – на 24,8 млн рублей.

Объем данных ДЗЗ с российских космических аппаратов, предоставляемых на безвозмездной основе Госкорпорацией «Роскосмос» в рамках соглашения о взаимодействии⁵⁷, недостаточен.

Например, обеспеченность данными для проведения ДМ в проверяемый период составила от 46,2 до 73 %, при этом для непрерывного ДМ уменьшилась с 37,1 % в 2020 году до 32 % в 2023 году.

При рассмотрении сценария предоставления с 1 января 2025 года данных ДЗЗ от Госкорпорации «Роскосмос» на платной основе⁵⁸ ориентировочная стоимость данных ДЗЗ на примере объемов работ 2023 года дополнительно составит 243,7 млн рублей в год (расчетно).

8.2.4. При проведении оценки эффективности с применением критерия «Отсутствует дублирование выполнения и финансирования мероприятий ГИЛ и иных мероприятий, выполняемых на федеральном и региональном уровнях в рамках осуществления полномочий в области лесных отношений» установлено, что в ходе ГИЛ ФГБУ «Рослесинфорг» проводятся мероприятия, которые осуществляются также за счет средств федерального бюджета силами Рослесхоза и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений в рамках иных полномочий. В связи с этим отмечается средний уровень эффективности.

В ходе проведения анализа мероприятий по сохранению лесов осуществляется⁵⁹ проверка качества выполнения арендаторами и учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и качества устранения выявленных нарушений лесоводственных требований и лесного законодательства.

Аналогичные проверки проводятся Рослесхозом в ходе осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных органу государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области

57. Заключено Рослесхозом с Федеральным космическим агентством от 17 декабря 2021 г. № 129.

58. В связи с изменениями, внесенными Федеральным законом от 22 апреля 2024 г. № 89-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Закон Российской Федерации от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности», предусматривающими предоставление данных ДЗЗ потребителям (пользователям), в том числе органам государственной власти, на платной основе (вступает в силу с 1 января 2025 года).

59. Пункт 3.4 Регламента ГИЛ № 556.

лесных отношений⁶⁰, финансовое обеспечение которого обеспечивается за счет средств федерального бюджета на содержание Рослесхоза, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений в рамках осуществления федерального государственного лесного контроля (надзора)⁶¹, финансируемого за счет субвенций из федерального бюджета.

Кроме того, осуществляемый в рамках ГИЛ анализ мероприятий по сохранению лесов, в рамках которого в том числе проверяется деятельность по воспроизводству лесов, проводится ФБУ «Российский центр защиты леса» в рамках государственной работы по государственному мониторингу воспроизводства лесов в ходе оценки качественных и количественных характеристик лесных насаждений при воспроизводстве лесов⁶², финансируемой из федерального бюджета.

Оба мероприятия осуществляются путем проверки результатов выполненных работ на соответствие требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации.

Материалы по нарушениям лесного законодательства при проведении мероприятий по воспроизводству лесов, выявленным в ходе государственного мониторинга воспроизводства лесов и анализа мероприятий по сохранению лесов в рамках ГИЛ, направляются ФБУ «Российский центр защиты леса» и ФГБУ «Рослесинфорг» для их устранения в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым переданы отдельные полномочия в области лесных отношений.

Полномочие на самостоятельное принятие решений по устранению фактов нарушений, выявленных в ходе ГИЛ (анализа мероприятий по сохранению лесов), и применению мер ответственности к виновным лицам относится к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

-
60. Рослесхоз согласно пункту 5.4.31 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736, осуществляет контроль за эффективностью и качеством исполнения переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса полномочий по осуществлению федерального государственного лесного контроля (надзора), а также осуществлению на землях лесного фонда охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения.
61. Согласно пункту 2 Положения о федеральном государственном лесном контроле (надзоре), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1098 (далее – Положение о федеральном государственном лесном надзоре (контроле) № 1098), предметом государственного контроля (надзора) является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований, нормативных правовых актов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения. В соответствии с пунктом 9 Положения о федеральном государственном лесном надзоре (контроле) № 1098 объектами государственного контроля (надзора) являются деятельность контролируемых лиц и лесные участки, на которых осуществляется охрана, защита, воспроизводство лесов и лесоразведение.
62. В соответствии с частями 3 и 4 статьи 61.1 Лесного кодекса, пунктами 3 и 5 Порядка осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов, утвержденного приказом Минприроды России от 13 июня 2023 г. № 359 (далее – Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов), государственный мониторинг воспроизводства лесов включает в себя: оценку изменения площади земель, на которых расположены леса; выявление лесов, требующих воспроизводства; оценку качественных и количественных характеристик лесных насаждений при воспроизводстве лесов.

Согласно Порядку проведения ГИЛ № 686⁶³ ДМ направлен на выявление признаков нарушений лесного законодательства при использовании лесов, в основном при осуществлении рубок лесных насаждений.

Вместе с тем проведение проверки использования лесов, включая установление и пресечение фактов незаконной заготовки древесины, также отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений при осуществлении ими федерального государственного лесного контроля (надзора), лесной охраны⁶⁴.

Выявление фактов нарушений лесного законодательства осуществляется при ДМ с использованием данных ДЗЗ, получаемых в основном от Госкорпорации «Роскосмос».

В ходе оценки характеристик лесов в рамках ГИЛ, финансируемой из федерального бюджета, собираются данные об объемах запаса и поглощения углерода лесами.

В рамках реализации важнейшего инновационного проекта государственного значения «Единая национальная система мониторинга климатически активных веществ»⁶⁵, направленного на уточнение данных Национального доклада о кадастре и обеспечение его международного признания и финансируемого за счет средств федерального бюджета⁶⁶, также собираются данные о запасах углерода в лесах.

Для этого планируется к 2030 году разместить на всей территории Российской Федерации сеть тестовых полигонов. В 2023 году ЦЭПЛ РАН в рамках соглашения⁶⁷ за счет средств федерального бюджета на сумму 100,0 млн рублей осуществил размещение 120 лесных полигонов, а также подготовку методической документации по наземной оценке характеристик лесов и сбору данных о запасах углерода почв.

-
63. Пунктом 38 Порядка проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденного приказом Минприроды России от 27 сентября 2021 г. № 686 (далее – Порядок проведения ГИЛ № 686), предусмотрено, что при ДМ учету подлежат лесные участки, предоставленные в пользование для видов использования лесов, определенных статьями 29, 29.1, 43–46 Лесного кодекса, а также рубки лесных насаждений в соответствии со статьей 16 Лесного кодекса.
64. В соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 83 Лесного кодекса осуществление федерального государственного лесного контроля (надзора), лесной охраны в лесах, расположенных на землях лесного фонда, передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений.
65. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2022 г. № 3240-р (далее – ВИП ГЗ).
66. Подведомственному Росгидромету ФГБУН «Центр по проблемам экологии и продуктивности лесов Российской академии наук» (далее – ЦЭПЛ РАН) в 2023 году предоставлен грант из федерального бюджета в форме субсидии в соответствии с пунктом 4 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в рамках реализации ВИП ГЗ на разработку системы наземного и дистанционного мониторинга пулов углерода и потоков парниковых газов на территории Российской Федерации, обеспечения создания системы учета данных о потоках климатически активных веществ и бюджета углерода в лесах и других наземных экологических системах.
67. Заключено с ФГБУ «Рослесинфорг» от 19 апреля 2023 г. № ВИП ГЗ/23-21.

Согласно письму Росгидромета⁶⁸, информация, полученная в рамках реализации ВИП ГЗ, будет использоваться для подготовки Национального доклада о кадастре, поскольку она существенно дополнит материалы ГИЛ, а для обеспечения возможности использования данных ГИЛ необходимо внести изменения в методику количественного определения объема поглощений парниковых газов⁶⁹.

В настоящее время наблюдение и оценка состояния лесов осуществляются посредством тематического мониторинга лесов: государственного мониторинга воспроизводства лесов, государственного лесопатологического мониторинга, мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, дистанционного мониторинга использования лесов. Проведение указанных видов мониторинга не имеет комплексного характера и осуществляется с использованием неактуальных данных о лесах, что влияет на достоверность их результатов.

При этом пунктом 12 Основ государственной политики в лесном хозяйстве, действующих с 2013 года, установлено, что для решения задачи повышения эффективности управления лесным сектором предусматривается модернизация системы лесоустройства, ГИЛ и мониторинга лесов.

По результатам проверки определено, что при создании единой лесоучетной системы на основе ГИЛ и лесоустройства с применением современных технологий в области искусственного интеллекта, ДЗЗ и беспилотной авиации экономический эффект в виде экономии федеральных средств составит около 42 млрд рублей⁷⁰ за 10 лет (расчетно).

Таким образом, по результатам проведенного аудита эффективность использования федеральных и иных ресурсов на осуществление ГИЛ оценена как низкая. Это обусловлено отсутствием изначально определенных задач практического применения ГИЛ и «поиском» потребителей и возможных целей использования уже полученных результатов. Проведение ГИЛ не обеспечивает актуализацию данных о лесных ресурсах. Повысить эффективность использования ресурсов, направляемых на ГИЛ, невозможно без пересмотра подходов к ее осуществлению.

68. Письмо Росгидромета от 5 апреля 2024 г. № 30-03679/24и, поступившее в ответ на запрос Счетной палаты от 1 апреля 2024 г. № ЗИ10/1039/10-03.

69. Утверждена приказом Минприроды России от 27 мая 2022 г. № 371.

70. Размер экономии определен как разница между суммарной стоимостью проводимых в настоящее время работ (таксации и ГИЛ) и стоимостью лесоучетных работ по новой технологии (56,3 млрд рублей – 14,3 млрд рублей).

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

10. Выводы

10.1. Формирование целей и приоритетов развития лесного комплекса в Российской Федерации осуществляется в настоящее время при недостаточно актуальной информации о лесных ресурсах.

По состоянию на 1 января 2024 года по результатам проведения лесоустройства актуализированы сведения только о 17 % площади земель лесного фонда, которая составляет 1,1 млрд га.

10.2. Две существующие в Российской Федерации лесоучетные работы: а) государственная инвентаризация лесов и б) лесоустройство – не имеют комплексного характера, в связи с чем информация о лесных ресурсах разнится.

Так, проверкой установлено несоответствие сведений о запасах древесины страны по данным ГИЛ и государственного лесного реестра. По данным ГИЛ, запас составляет 113,1 млрд куб. м, что на 37 % больше, чем по данным реестра, формируемого на основании материалов лесоустройства.

Кроме того, указанные работы не обеспечены современными технологиями, позволяющими оперативно получать актуальные данные о лесах при сокращении расходов федерального бюджета на их проведение.

10.3. ГИЛ в части оценки характеристик лесов не обеспечивает актуализацию информации о лесном фонде страны, содержащейся в государственном лесном реестре, ведение которого с 1 января 2025 года должна обеспечить федеральная государственная информационная система лесного комплекса, призванная повысить цифровизацию отрасли.

10.4. К последствиям использования недостоверных данных о лесах относятся: необоснованное планирование и ведение лесного хозяйства, снижение качества мониторинга использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов; неточность сведений о лесах, предоставляемых для международной отчетности.

10.5. Проверкой выявлено, что планирование объема субсидии на финансовое обеспечение ГИЛ в проверяемый период осуществлялось Рослесхозом с недостатками, в том числе недостаточно обоснованно, поскольку показатели объема работ (количество отчетов, площадь земель) не отражают их содержание. Нормативные затраты на единицу работы рассчитаны от «обратного», исходя из доведенного

Минфином России объема финансового обеспечения, а не из реальной потребности в затратах в соответствии с требованиями нормативных правовых актов.

10.6. В ходе анализа проведения ГИЛ отмечено наличие в составе ГИЛ работ, не связанных с оценкой состояния лесных ресурсов (ДМ и анализ мероприятий по сохранению лесов), что обуславливает отвлечение средств с оценки характеристик лесов на иные мероприятия.

При этом данные работы представляют собой дистанционный и наземный контроль за соблюдением действующего законодательства при проведении мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов, что является частью федерального государственного лесного контроля (надзора), полномочия по проведению которого на землях лесного фонда осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Работа по возмещению ущерба, выявленного в ходе ДМ с 2010 года на сумму 67 842,1 млн рублей, остается недостаточно результативной. Возврат средств обеспечен на сумму 110,1 млн рублей. Указанное обусловлено значительным временным интервалом между фактом совершения незаконной рубки и фактом ее обнаружения, а также невозможностью предъявления требований о взыскании вреда к лицам, в действиях которых не установлен умысел в совершении виновных действий.

10.7. Использование бюджетных средств и иных ресурсов на проведение ГИЛ недостаточно эффективно.

10.7.1. Результаты основного мероприятия ГИЛ по оценке характеристик лесов, на проведение которого с 2008 года израсходованы средства федерального бюджета в размере 7 060,5 млн рублей, не применяются или применяются частично в установленных нормативными правовыми актами целях, в том числе для формирования Национального доклада о кадастре, внесения информации в государственный лесной реестр, федеральную государственную информационную систему лесного комплекса и при осуществлении мониторинга в части охраны, защиты и воспроизводства лесов.

10.7.2. При достижении запланированных показателей государственного задания и полной оплате работ по ГИЛ выявлены факты частичного невыполнения показателей по оценке характеристик лесов (количество размещенных пробных площадей и таксационно-дешифровочных участков), установленных в технических заданиях к государственным заданиям.

10.8. При использовании бюджетных средств допущены нарушения и недостатки в части применения законодательства о контрактной системе, бухгалтерском учете, расчетах по подотчетным суммам. Установлены факты оплаты услуг при отсутствии документов, их подтверждающих, ненадлежащий контроль за результатами использования субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, а также нарушения при учете и использовании федерального имущества.

11. Требования в адрес объектов контрольного мероприятия, предложения (рекомендации)

11.1. Направить представления Счетной палаты руководителю Федерального агентства лесного хозяйства, директору федерального государственного бюджетного учреждения «Рослесинфорг» с требованиями принять меры по устранению выявленных недостатков, по устранению причин и условий выявленных нарушений и недостатков в срок до 31 января 2025 года.

11.2. Направить обращение Счетной палаты в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для проведения надзорных мероприятий в отношении заключения государственных контрактов по организации экспедиционных и полевых работ в труднодоступной местности в целях выполнения государственного задания филиалами ФГБУ «Рослесинфорг» по ГИЛ и оплаты услуг за счет средств федерального бюджета при отсутствии подтверждающих их оказание документов (материалов) и рассмотрения вопроса о применении мер прокурорского реагирования.

11.3. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации с предложением поручить Правительству Российской Федерации в возможно короткий срок обеспечить создание единой системы лесоучетных работ на основе ГИЛ и лесоустройства с внесением соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации.

11.4. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации с рекомендацией поручить Минприроды России совместно с Рослесхозом в срок до 1 июля 2025 года:

- обеспечить подготовку Национального доклада о кадастре с использованием полученных в ходе ГИЛ данных оценки характеристик лесов;
- подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части исключения из состава ГИЛ ДМ и анализа мероприятий по сохранению лесов, которые предусматривают проверочные мероприятия, проводимые также в рамках иных полномочий.

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

Официальная ПОЗИЦИЯ



Андрей Грибенников

директор Департамента государственной политики и регулирования
в области лесных ресурсов Минприроды России

Лесоустройство в России имеет 180-летнюю историю и сегодня представляет собой комплекс мероприятий, цель которых – получить актуальную и достоверную информацию о лесах и лесных ресурсах для дальнейшего ее применения при планировании, обеспечении устойчивого управления лесами, реализации мер по их сохранению, рациональному использованию, улучшению качества лесов, повышению продуктивности и др.

На данный момент лесоустройство проводится в зоне интенсивного лесопользования – это 27 % площади земель лесного фонда, или 300 миллионов гектаров. Его результаты являются в том числе базой для государственного лесного реестра.

Государственная инвентаризация лесов – относительно новый вид учетных работ, она введена в 2007 году с принятием Лесного кодекса Российской Федерации. Мероприятия по лесоустройству и инвентаризации лесов относятся к федеральным полномочиям, согласно законодательству их выполняет Рослесхоз. Они включают в себя оценку состояния лесов, их количественных и качественных характеристик, выявление неблагоприятных факторов воздействия на леса, в том числе в результате нарушений законодательства, анализ качества и результативности мероприятий по сохранению лесного фонда. Кроме того, задача инвентаризации лесов – анализ, оценка и прогноз изменения состояния лесов для стратегического планирования в области лесного хозяйства.

С учетом анализа предложений Счетной палаты Российской Федерации Минприроды России поддерживает создание единой системы лесочетных работ. С одной стороны, это позволит оптимизировать выполнение схожих мероприятий лесоустройства и государственной инвентаризации лесов, например определение количественных и качественных характеристик лесных насаждений в отношении всего лесного фонда. С другой стороны – исключит из единой системы лесочетных работ несвойственные мероприятия по оценке качества проведения и эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и использованию лесов наземными способами, а также дистанционный мониторинг использования лесов.

Реализация этих предложений потребует внесения изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и другие нормативные правовые акты. Для подготовки концепции единой системы лесочетных работ, а также изменений в законодательство Федеральное агентство лесного хозяйства сформировало рабочую группу, подготовлен план выполнения работ. Планируемый срок подготовки концепции проекта федерального закона и проектов подзаконных нормативных актов – I квартал 2025 года.



Мнения



Дмитрий Кобылкин

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

Инвентаризация и учет лесов в нашей стране важны не только с экономической точки зрения. Безусловно, систематизация лесоустроительных работ может способствовать более эффективному распоряжению лесными ресурсами для увеличения доходов в бюджет. Но не менее важны данные для реализации экологических инициатив, имеющих перспективное значение для страны на долгие годы вперед. Лес имеет важное климатическое значение. В ходе осенней сессии в Государственной Думе принят закон о климатических проектах в лесах для сокращения выбросов парниковых газов или увеличения их поглощения. При его реализации актуальные данные о состоянии лесов будут иметь существенное значение.

Точность и достоверность информации значима также при борьбе с лесными пожарами, поскольку к экологическому фактору подключается социальный: появляется угроза безопасности, жизни и здоровью людей.

Стоит также отметить, что в бюджет на 2025 год и плановый период 2026–2027 годов заложены средства для выполнения поручения Президента Российской Федерации об увеличении зарплат работникам лесного хозяйства. Оно коснется порядка 41 тысячи человек. Долгое время лесная отрасль существовала в условиях недофинансирования, и далеко не все вопросы еще решены. Необходимо последовательно добиваться того, чтобы зарплаты лесников вышли на уровень средних по региону.

Также необходимо задуматься об увеличении доходности лесного хозяйства. При грамотном администрировании и должном законодательном обеспечении вполне возможно повысить хозяйственную (ресурсы и доходы) и социальную (рабочие места, инфраструктура) функции лесов.



Дмитрий Федоров

эксперт направления «Народный фронт. Аналитика»,
директор АНО «Зеленая цивилизация»

Аудит проведения государственной инвентаризации лесов (ГИЛ), выполненный специалистами Счетной палаты Российской Федерации, имеет большое значение для лесного хозяйства России. Итоги ГИЛ необходимы в качестве актуальной информации об общей площади лесов, проценте лесистости каждого региона, количестве деревьев и общем запасе древесины. Кроме того, информация, полученная в ходе ГИЛ, позволяет ответить на вопрос о реальном потенциале российских лесов в поглощении атмосферного углерода и его накоплении в лесных экосистемах.

В настоящее время в лесном хозяйстве идет активная работа по внедрению современных технологий – цифровизация леса. Использование цифровых технологий, информационных систем позволяет улучшить организацию рубок древесины, уход за лесами, сам лесной надзор и препятствовать незаконному обороту древесины. Основой ФГИС ЛК должен стать актуальный Государственный лесной реестр (ГЛР), а ее самым ценным активом – материалы лесоустройства, в том числе ответственность за их актуальность и достоверность. Количественная оценка запасов лесной биомассы и углерода в биомассе также необходима для подготовки национальной отчетности в рамках международных климатических программ, в которых участвует Российская Федерация. В 2021 году в России начался второй цикл ГИЛ, который должен быть завершен к 2030 году.

Наиболее актуальной проблемой проведения инвентаризации является несовершенство системы учета площадей, покрытых лесной растительностью. В настоящее время при учете таких площадей на основе имеющихся данных ГЛР не учитываются значительные лесопокрытые территории. Еще одна очевидная проблема – устаревшая лесоустроительная информация, имеющаяся в лесничествах, которая используется при закладке пробных площадей. Важность проведения Счетной палатой аудита ГИЛ продиктована государственной задачей определить достоверные сведения для лесопользования, оценки запасов древесины, восстановления лесов и их охраны, в том числе от пожаров.



Владимир Архипов

эксперт профильной Комиссии «Опоры России»
по лесному комплексу,
заслуженный лесовод Российской Федерации

В соответствии с положениями Лесного кодекса Российской Федерации от 2006 года в стране на протяжении семнадцати лет функционирует двухуровневая система лесоучетных работ, аналогичная применяемой в международной практике.

Анализ ситуации

Первый уровень системы представлен государственной инвентаризацией лесов (ГИЛ), охватывающей все леса Российской Федерации на площади 1,2 млрд га.

Результаты ГИЛ формируются на уровне субъектов Российской Федерации и в настоящее время имеют ограниченное практическое применение в экономическом секторе.

Второй уровень – лесоустройство с таксацией лесов на повыдельном (детальном) уровне, осуществляемое в зонах интенсивного освоения лесов в малых недостаточных объемах (в среднем около 10 млн га в год при потребности не менее 40 млн га в год).

Основным фактическим способом таксации является актуализация данных предыдущего лесоустройства. Качество таксации лесов оценивается как неудовлетворительное.

Отмечаются частые случаи несоответствия фактического местоположения кварталных просек на местности их отображению на картографических материалах лесоустройства и в Федеральной государственной информационной системе лесного комплекса (ФГИС ЛК).

Российская двухуровневая система лесоучетных работ характеризуется следующими особенностями:

- единый исполнитель ГИЛ и лесоустройства – подведомственное Федеральному агентству лесного хозяйства (Рослесхоз) специализированное государственное бюджетное учреждение;
- единый источник финансирования – средства федерального бюджета;
- в зоне интенсивного освоения лесов специализированное государственное бюджетное учреждение одновременно осуществляет и ГИЛ, и лесоустройство.

Накопленный опыт функционирования системы лесоучетных работ и общее мнение профессионального лесного сообщества указывают на недостаточную эффективность действующей в Российской Федерации двухуровневой системы лесоучетных работ и на необходимость ее модернизации.

Обстоятельный, тщательно выверенный по цифрам и фактам отчет Счетной палаты Российской Федерации подтверждает на официальном государственном уровне оценку профессионального лесного сообщества относительно низкой эффективности существующей системы лесоучетных работ.

В соответствии с выводами Счетной палаты государственная инвентаризация лесов и лесоустройство как два основных вида лесоучетных работ не обладают взаимосвязанным и комплексным характером.

Кроме того, указанные работы недостаточно обеспечены современными действенными технологиями, позволяющими оперативно получать актуальные данные о лесах при одновременном сокращении расходов из федерального бюджета.

Предложения по созданию единой системы лесоучетных работ

Профильной Комиссией «Опоры России» по лесному комплексу разработаны предложения по созданию единой системы лесоучетных работ на основе ГИЛ и лесоустройства. Основные предложения заключаются в следующем.

Оптимизация целей

В соответствии с действующим лесным законодательством план проведения лесоустройства в части таксации лесов формируется из объектов лесоустройства, расположенных в зонах интенсивного освоения лесов. С учетом этого факта, а также экономической целесообразности и практической реализуемости предлагается следующее определение целей лесоучетных работ в различных зонах освоения лесов.

Для зон интенсивного освоения лесов: создание и периодическое обновление информации о лесах на повысительном уровне на основе государственно-частного партнерства.

Результаты: таксационные описания лесоустройства, тематические лесные карты, геоинформационная база данных о лесах на повысительном уровне.

Для зон экстенсивного и перспективного освоения лесов: создание и периодическое обновление информации о лесах на генерализованном поквартальном уровне.

Результаты: формы государственного лесного реестра (ГЛР) на каждый лесной квартал (формы ГЛР-авто № 1 и 2), серия цифровых тематических карт (картограмм, картодиаграмм) поквартального уровня, геоинформационная база данных о лесах на поквартальном уровне.

Лесотаксационное районирование

В настоящее время отсутствует информация о площадном распределении и конкретном местоположении лесов Российской Федерации в соответствии со степенью интенсивности их хозяйственного освоения. В связи с этим не определены площади и конкретные лесничества, требующие проведения лесоустройства (таксации лесов) на повыдельном (детальном) уровне. Поэтому первоочередной задачей является проведение лесотаксационного районирования – классификация всех лесов Российской Федерации по степени интенсивности освоения лесов в составе целых лесничеств (в отдельных случаях – в составе целых участковых лесничеств).

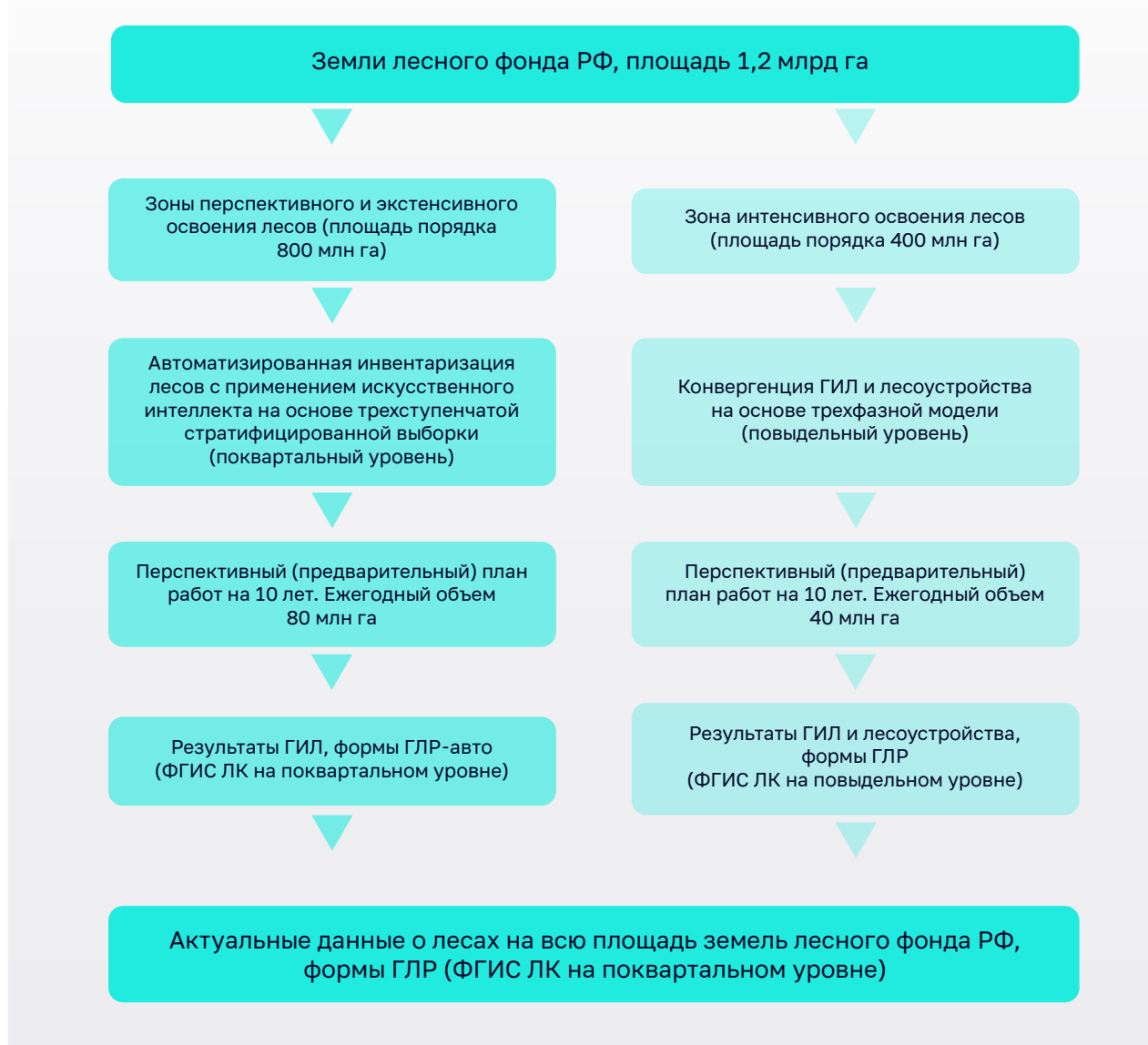
Лесотаксационное районирование-зонирование представляет собой обязательный системообразующий этап, предусматривающий таксацию (инвентаризацию) лесов и ведение государственного лесного реестра на разных по детализации и оптимальных по стоимости уровнях: в зоне интенсивного освоения лесов – на повыдельном (детальном) уровне, в зоне экстенсивного и перспективного освоения лесов – на поквартальном (генерализованном) уровне.

Оценка возможности использования технологии искусственного интеллекта

Учитывая вариативность характеристик и действующие требования к однородности лесотаксационного выдела, применение технологий искусственного интеллекта для определения границ лесотаксационных выделов на повыдельном (детальном) уровне и составление их таксационных описаний в производственном масштабе с существующими требованиями к нормативной точности в зонах интенсивного освоения лесов представляется практически невозможным в настоящее время и ближайшей перспективе (5–10 лет).

Постоянство границ лесных кварталов и многообразие различных по характеристикам лесотаксационных выделов в этих границах обуславливает для зон экстенсивного и перспективного освоения лесов возможность и необходимость разработки, апробации и внедрения в производственную практику в ближайшие два-три года технологии автоматизированной (интерактивной) инвентаризации лесов на поквартальном (генерализованном) уровне с применением искусственного интеллекта.

Предлагаемая принципиальная схема системы лесоучетных работ



Предложение для зоны интенсивного освоения лесов

Предлагаемое решение для зоны интенсивного освоения лесов, учитывающее единого исполнителя работ и единый источник финансирования, базируется на идее конвергенции, т. е. сближения и объединения лесоустройства и ГИЛ на основе трехфазной модели.

Первая фаза (выполняется при лесоустройстве): сплошная таксация лесов с применением отечественной современной и высокопроизводительной технологии аналитико-измерительного дешифрирования стереоснимков (субъективный метод).

При этом предполагается оптимизация требований к точности таксации лесов, выполняемой дистанционными методами. Это подразумевает:

- необходимость повышения требований к методам и точности определения местоположения границ лесных кварталов и установления границ лесотаксационных выделов;
- оптимизацию требований к определению таксационных показателей лесотаксационных выделов. Необходимым и достаточным является правильное определение следующих показателей: категория земель, преобладающая порода и хозяйство, группа возраста (четыре группы), группа полнот (три группы) и группа классов бонитета (три группы);
- отказ от деления лесных насаждений по происхождению (естественное или искусственное) в связи с информационными пороговыми ограничениями возможностей дистанционных методов.

Вторая фаза (выполняется при лесоустройстве): выборочная измерительно-перечислительная таксация лесов на основе стратификации и двухуровневой дискретизации. Сначала осуществляется стратифицированная выборка лесотаксационных выделов, подходящих для закладки пробных площадей. Затем – систематическая выборка пробных площадей в назначенных лесотаксационных выделах (объективный метод).

В рамках второй фазы уточняется местоположение квартальных просек с наземной координатной привязкой с точностью не ниже ± 5 метров.

Полученные данные используются для установления корреляционных зависимостей между характеристиками лесов, вычисления систематических ошибок и корректировки результатов первой фазы.

Третья фаза (выполняется в межревизионный период): адресная наземная измерительная таксация лесотаксационных выделов и (или) их частей, вовлекаемых в хозяйственную деятельность с составлением таксационных описаний лесосек, проектов лесовосстановления и ухода за лесами, уточнение мероприятий по сохранению и использованию лесов (завершение процесса).

Предложение для зон экстенсивного и перспективного освоения лесов

Предлагается в течение ближайших трех лет разработать, апробировать и внедрить в производство технологию автоматизированной инвентаризации лесов на поквартальном (генерализованном) уровне с применением технологии искусственного интеллекта.

Принципиальные положения технологии

- **Объект работ:** лесной район в составе лесничеств, относящихся к зонам экстенсивного и перспективного освоения лесов. Предварительная оценка площади объекта работ составляет от 5 млн до 30 млн га.
- **Минимальная единица учета:** лесной квартал – территориальная и хозяйственная единица, имеющая постоянные натурные или естественные границы и принимаемая за условный лесотаксационный выдел.
- **Ландшафтный подход:** метод, эффективность которого подтверждена многолетним опытом производственных инвентаризаций лесов на больших территориях, характеризующихся разнообразными лесорастительными условиями и качественным их состоянием.
- **Методика инвентаризации:** основана на трехступенчатой стратифицированной выборке. На первой и второй ступенях формируются обучающая и контрольно-тестовая выборки на основе наземных данных и спектральных характеристик материалов дистанционного зондирования Земли. На третьей ступени выполняется автоматизированная (интерактивная) инвентаризация лесов с применением искусственного интеллекта по материалам космической съемки высокого пространственного разрешения на всей территории объекта работ.
- **Результаты инвентаризации:** автоматизированное (интерактивное) получение таксационных описаний для каждого лесного квартала в виде унифицированных форм государственного лесного реестра: формы № 1 – ГЛР-авто и формы № 2 – ГЛР-авто, а также серии цифровых тематических карт (картограмм, картодиаграмм) поквартального уровня (по классам пожарной опасности, по производительности древостоев, по преобладающим породам, по концентрации запасов лесных насаждений, по концентрации общего объема древесной биомассы, по поглощающей способности лесов и др.).

Необходимым условием эффективности автоматизированной (интерактивной) инвентаризации лесов является своевременное обеспечение материалами космической съемки требуемого качества, осуществляемой Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос».

Эффективность единой системы лесочетных работ

Внедрение предложенной единой системы лесочетных работ позволит достичь следующих результатов:

- повышения эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на лесочетные работы;
- в зоне интенсивного освоения лесов – повышения сезонной производительности труда инженеров-таксаторов не менее чем в два раза и уменьшение удельной стоимости работ по таксации лесов при лесоустройстве приблизительно в два раза;

- в зоне интенсивного освоения лесов – обеспечения корректного отображения местоположения квартальных просек на картографических лесоустроительных материалах и, как следствие, во ФГИС ЛК с точностью не ниже ± 5 метров;
- в зоне интенсивного освоения лесов – обеспечения получения как традиционных для международной практики документов ГИЛ (с учетом российской специфики), так и полноценных материалов лесоустройства (таксационные описания и тематические лесные карты повыдельного уровня);
- в зоне интенсивного освоения лесов – возможности уточнения (корректировки) таксационных характеристик лесов, полученных субъективным методом. Это исключает возникновение недопустимых систематических ошибок при дешифровочном способе таксации и обеспечивает корректное определение объемов возможного изъятия древесины (расчетной лесосеки).

Технология автоматизированной (интерактивной) инвентаризации лесов в зонах экстенсивного и перспективного освоения лесов обладает очевидными преимуществами перед применяемой в настоящее время технологией ГИЛ.

При сопоставимой стоимости предлагаемая технология обеспечивает получение достоверной и актуальной атрибутивной и картографической информации о лесах не только в целом по субъекту Российской Федерации, но и по любому произвольному набору лесных кварталов объекта работ.

Мониторинг лесов

Мониторинг лесов является отдельным самостоятельным видом (направлением) лесоучетных работ, который в настоящее время осуществляется тремя разными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Рослесхозу, с использованием разрозненных и не синхронизированных между собой технологий. Комплекс специализированных мониторингов лесов (лесопожарный, лесопатологический, воспроизводство лесов, использование лесов и др.) представляет собой систему выявления и учета текущих изменений, происходящих на землях лесного фонда и других категорий земель в результате хозяйственной деятельности, воздействия природных и стихийных факторов. Конечной целью мониторинга является оценка и анализ этих изменений, а также разработка прогнозных сценариев динамики лесов. Базовой информационной основой мониторинга лесов должны служить содержащиеся во ФГИС ЛК результаты функционирования новой единой системы лесоучетных работ на основе ГИЛ и лесоустройства. Обязательными элементами технологического процесса специализированных мониторингов лесов должны быть использование современных цифровых данных ДЗЗ и специальные виды наземных обследовательских работ. Выявленные изменения в лесном фонде должны быть зафиксированы в соответствующих унифицированных формах ГЛР и внесены во ФГИС ЛК: в зоне интенсивного освоения лесов – на повыдельном уровне, а в зонах экстенсивного и перспективного освоения лесов – на поквартальном уровне.



Наталья Хуторова

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры экономической безопасности Института права
и национальной безопасности Президентской академии,
почетный работник сферы образования

Нарастающая озабоченность человечества состоянием окружающей среды стимулирует экологизацию общественного сознания и наращивает роль и значение лесного комплекса нашей страны. Россия остается страной с самой большой площадью лесов, что налагает на нас особую ответственность за рациональное использование такого уникального природного ресурса. Лес всегда рассматривался как ресурс обеспечения национального суверенитета России. В этой связи необходим постоянный поиск путей повышения эффективности управления лесами и рационального использования всех видов лесных ресурсов. Переход к системе государственной инвентаризации лесов (ГИЛ) стал важным шагом на этом сложном пути.

Счетная палата провела большую аналитическую работу по аудиту проведения ГИЛ в 2020–2023 годах и истекшем периоде 2024 года, в ходе которой был выявлен контур основных проблемных вопросов и барьеров, препятствующих эффективному проведению ГИЛ как основы для определения стратегических и оперативных задач развития лесного комплекса Российской Федерации.

К сожалению, результаты отчета отражают бедственное положение в системе управления лесами и осуществления ГИЛ, что стало последствием длительного игнорирования важности лесного комплекса для национальной экономики, хронического недофинансирования и хищнического отношения к российским лесам.

Высший орган аудита России отметил ряд системных проблем, сохраняющихся уже на протяжении продолжительного времени.

Так, выявленное в отчете «отсутствие потребителей результатов государственной инвентаризации лесов» обусловлено в том числе систематическими и зачастую необоснованными реформами в системе лесопользования и лесопользования, что привело к не восполненной до сих пор потере профессиональных кадров, выполнявших основную полевую работу, а также участвующих в принятии решений по вопросам стратегического развития регионов в отношении не только лесного хозяйства, но и всей экономики, в том числе в системе обеспечения экологического благополучия населения страны. В связи с этим необходимо привлечь внимание лиц, принимающих решения на федеральном уровне, к проблемам леса, лесных экосистем как важного возобновляемого ресурса с акцентом на недревесные ресурсы и природоохранные функции.

Проведенный на основе разработанных Счетной палатой критериев анализ расходования средств и реализации мероприятий по государственной инвентаризации лесов в Российской Федерации показал невысокую степень эффективности использования ресурсов, что в первую очередь также обусловлено острой нехваткой квалифицированных кадров на местах по причине низких заработных плат, а также отсутствием социального пакета для сотрудников.

Результаты проведенного анализа еще раз доказывают, что лесной комплекс остро нуждается в цифровой трансформации с применением бизнес-интеллекта (Business Intelligence) в процессах управления данными, что позволит повысить скорость и качество сбора актуальной информации и, несомненно, будет способствовать принятию своевременных решений. Создание и эффективная работа федеральной государственной информационной системы лесного комплекса (ФГИС ЛК) может стать важным шагом в повышении эффективности сбора и анализа данных и устойчивого развития всего лесного хозяйства. При этом необходимо инкорпорировать в эту систему данные лесопатологического, лесопожарного (лесного), биологического, экологического и базового (фонового) мониторинга.

Полностью согласны и всемерно поддерживаем предложение Счетной палаты о создании «единой системы лесоучетных работ на основе государственной инвентаризации лесов и лесоустройства с применением современных технологий в области искусственного интеллекта, использованием данных дистанционного зондирования Земли и беспилотной авиации, для обеспечения функционирования единого информационного ресурса, содержащего достоверные данные о лесах».

В качестве еще одной проблемы отмечается, что «в Российской Федерации государственная инвентаризация лесов не стала информационной основой для оценки их поглощающей способности и не в полной мере отвечает требованиям по формированию Национального доклада о кадастре». Проблема Национального доклада о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, заключается в том, что при разработке его концепции оперировали положениями Киотского протокола и базового уровня 1990 года, в то время как Киотский протокол не содержит прямых отсылок на поглощающую способность лесов, болот, океана. В связи с этим произошло отставание в осознании проблемы, а отсутствие достаточных научных разработок в этом направлении по сути затормозило и инкорпорацию ГИЛ в Национальный доклад о кадастре¹.

Согласны с выводом Счетной палаты о том, что использование Рослесхозом одного кода бюджетной классификации расходов не обеспечивает открытости финансовых

1. Приказ Росгидромета от 30 июня 2006 г. № 141 «Об утверждении Порядка формирования и функционирования российской системы оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов».

операций в разрезе проводимых ФГБУ «Рослесинфорг» государственных работ, в том числе по ГИЛ, что порождает коррупционные риски, а также сложности определения эффективности расходов.

В заключение хотелось бы отметить, что отчет Счетной палаты содержит ценные замечания и предложения по улучшению проведения государственной инвентаризации лесов, которые обязательно должны быть приняты во внимание в соответствующих ведомствах.

Опыт регионов.

Комментарии КСО



Андрей Лахтионов

заместитель начальника отдела проверок и ревизий
Контрольно-счетной палаты Республики Коми

Лесопромышленный комплекс Республики Коми занимает важное место в экономике региона как по удельному весу выпускаемой продукции, налоговых поступлений, основных производственных фондов, валютной выручки, так и по количеству рабочих мест. В лесном комплексе Республики Коми представлены все стадии и звенья производства, начиная от охраны и восстановления лесов, заготовки древесины и завершая переработкой древесного сырья.

Обозначенные Счетной палатой Российской Федерации по результатам аудита проблемы в сфере государственной инвентаризации лесов способны оказывать значительное влияние на эффективность управления лесным сектором на территории Республики Коми.

На 1 января 2019 года площадь земель, занятых лесами, составляла 38 928,8 тыс. га, или 93,4 % общей площади республики. Отсутствие должного эффекта от государственной инвентаризации лесов оказывает негативное воздействие как на объем доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от использования лесов, так и на качество использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

По итогам проведенного Контрольно-счетной палатой Республики Коми в 2021 году контрольного мероприятия, направленного на оценку осуществления органами государственной власти региона (и подведомственными им учреждениями) отдельных полномочий в области лесных отношений, были выявлены в том числе следующие нарушения и недостатки:

- в течение 2018–2019 годов Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми осуществляло свою деятельность в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов без утвержденного Лесного плана;
- формула расчета арендных платежей по договорам аренды лесных участков, содержащаяся в методике определения размера арендной платы¹, содержала в себе логическую ошибку, в связи с чем не являлась экономически обоснованной и противоречила положениям части 2 статьи 73 Лесного кодекса Российской Федерации;
- в лесничествах при формировании ведомостей материально-денежной оценки выделов для расчета минимальной стоимости лесных насаждений в целях заключения договоров купли-продажи использовалось устаревшее программное обеспечение, алгоритм работы которого включал использование не соответствующей действующему законодательству формулы расчета;

1. Утверждена приказом Комитета лесов Республики Коми от 29 декабря 2007 г. № 771.

- применение некорректных переменных и коэффициентов при расчете стоимости лесных насаждений привело, с одной стороны, к недопоступлению средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в размере 1 339,4 тыс. рублей, с другой – к излишнему зачислению средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в сумме 413,1 тыс. рублей (по результатам выборочной проверки, за период с января 2018 года по сентябрь 2021 года).

По результатам проведения контрольного мероприятия Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми предложено:

- 1) внести изменения в методику расчета арендной платы для вида использования лесов «заготовка древесины» в части корректировки формулы расчета арендной платы;
- 2) принять меры для внесения изменений в алгоритм расчета минимальной стоимости лесных насаждений, заложенный в используемых лесничествами программных продуктах, на предмет приведения его в соответствие действующему законодательству или приобрести новое программное обеспечение;
- 3) провести проверки и обеспечить систематический контроль за правильностью расчета лесничествами минимального размера платы и начальной цены заготавливаемой лесопользователями по договорам купли-продажи древесины.



Октябрина Никонова

аудитор Счетной палаты
Республики Саха (Якутия)

Государственная инвентаризация лесов (ГИЛ) проводилась на большей части территории Республики Саха (Якутия), на которую приходится более 1/5 лесов России. Этот огромный пласт полученных данных Рослесинфорг мог бы внести в государственный лесной реестр (ГЛР), тем самым обновив информацию о состоянии лесов, охваченных инвентаризацией.

До настоящего времени официально материалы ГИЛ до органа исполнительной власти республики, которому переданы полномочия в области лесных отношений, не доведены. Соответственно, применение результатов проведенной ГИЛ для актуализации ГЛР невозможно, что приводит к использованию устаревших данных работ по лесоустройству, проводившихся в 60–80-х годах прошлого века. Использование неактуальной информации, несомненно, влияет на качество проводимых работ. Расчеты арендных платежей за пользование участками лесных земель либо ущерба от лесных пожаров на основании устаревших данных могут быть неточными и не отражать действительность.

Поскольку работы ГИЛ подразумевали оцифровку и векторизацию картографических данных, систематизацию ведения баз данных о состоянии лесов, на базе проведенной ГИЛ должна быть сформирована цифровая модель, которую при внесении в Федеральную государственную информационную систему лесного комплекса (ФГИС ЛК) можно использовать как основу либо как вспомогательный слой для ведения в будущем государственного лесного реестра во ФГИС ЛК.

Для действия ФГИС ЛК как эффективного инструмента цифровой трансформации управления лесным комплексом необходимо предоставление результатов данных ГИЛ органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исходя хотя бы из того, что в настоящее время субъекты являются участниками ввода данных во ФГИС ЛК.



Марина Колесниченко

аудитор Контрольно-счетной палаты
Сахалинской области

Выводы и предложения Счетной палаты Российской Федерации по результатам контрольного мероприятия «Аудит проведения государственной инвентаризации лесов в 2020–2023 годах и истекшем периоде 2024 года» актуальны. Повышение эффективности использования ресурсов, выделяемых в бюджете на решение государственных задач, занимает особое место.

Контрольно-счетной палатой Сахалинской области в 2023 году проводились проверки использования средств областного бюджета, направленных на реализацию мероприятий государственной программы Сахалинской области «Развитие лесного комплекса, охотничьего хозяйства и особо охраняемых природных территорий Сахалинской области» (включая исполнение регионального проекта «Сохранение лесов Сахалинской области»), за 2021, 2022 годы и истекший период 2023 года.

По результатам контрольного мероприятия отмечено, что принимаемые в Сахалинской области меры направлены на достижение устойчивого лесопользования, эффективной охраны, защиты и воспроизводства лесов, экологическую безопасность, выполнение международных обязательств России в части лесов. За три проверенных года увеличено количество проводимых рейдов, контрольных мероприятий, составленных административных протоколов, регулярно проводятся эколого-просветительские мероприятия, в результате сокращается количество лесных пожаров, более 78 % лесных пожаров ликвидируются в течение первых суток. Исполнение государственной программы Сахалинской области за 2021 и 2022 годы оценено как эффективное.

При этом в отношении мероприятий, направленных на развитие лесопромышленного комплекса Сахалинской области, КСП Сахалинской области было отмечено, что за 2021 год не достигнуты ожидаемые результаты – увеличение обработки древесины при сохранении ресурсно-экологического потенциала и глобальных функций лесов (а именно: рост объемов лесозаготовок, объемов производства пиломатериалов, объемов инвестиций, создание модернизированных и высокопроизводительных рабочих мест, повышение индекса производительности труда). Государственная поддержка предприятий в форме субсидий на возмещение затрат по приобретению техники и оборудования не привела к наращению ими объемов производства. Анализ отчетов показал, что субсидии предоставлены восьми предприятиям – 15,5 млн рублей в 2021 году и 16,8 млн рублей в 2022 году, из них семь предприятий имеют отрицательную динамику финансовых результатов. Уполномоченному органу исполнительной власти Сахалинской области – Агентству лесного и охотничьего

хозяйства – предложено принять меры для оптимизации расходов бюджета на поддержку предприятий лесопромышленного комплекса, пересмотреть условия, порядок предоставления государственной поддержки.

Мониторинг исполнения программ и проектов позволяет своевременно скоординировать действия органов власти для улучшения желаемых результатов и обеспечения эффективности бюджетных расходов.



Владимир Юдин

Председатель Счетной палаты
Тульской области

Счетной палатой Российской Федерации подготовлен отчет о результатах контрольного мероприятия, посвященного аудиту проведения государственной инвентаризации лесов, который представляет интерес не только для специалистов – работников контрольно-счетных органов, но и для более широкого круга лиц, общественности. Актуальность указанной темы определяется глубокой заинтересованностью жителей страны в сохранении, преумножении и эффективном использовании уникального национального богатства России – лесов.

В Тульской области площадь земель лесного фонда составляет лишь 11 % общей площади региона. Область находится на границе лесной и лесостепной зон и имеет 12 лесничеств, управление которыми в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов осуществляется государственными учреждениями за счет бюджетных средств.

Счетной палатой Тульской области проводятся мероприятия внешнего государственного финансового контроля по вопросам использования средств бюджета области в сфере лесного хозяйства; последнее контрольное мероприятие проводилось в 2020 году, было результативным с точки зрения установленных нарушений и выявления проблем, требующих принятия дополнительных управленческих решений в целях повышения эффективности использования бюджетных средств.

Результаты проведенного Счетной палатой Российской Федерации мероприятия позволяют более широко взглянуть на проблемы, имеющиеся в сфере лесного хозяйства, а также рассмотреть их под другим углом зрения, выделив моменты, характерные для регионов и страны в целом и конкретно для Тульской области.

Так, в выводах представленного отчета указываются такие факторы, как отсутствие реальных потребителей информации о результатах государственной инвентаризации лесов, невысокая степень эффективности использования ресурсов, параллельное финансирование на федеральном и региональном уровнях лесохозяйственных мероприятий, относительно невысокий рост доходов в бюджетную систему от лесопользования.

Следует отметить, что подобные проблемы присутствуют и на региональном уровне, хотя и в другом масштабе.

В частности, в Тульской области в 2020 году установлены факты направления бюджетных средств на оплату услуг (контрактов) при отсутствии объективной потребности в данных услугах:

- 1) разработка лесного плана на 2021–2030 годы, при этом срок действия имеющегося лесного плана – до 2025 года;
- 2) разработка лесохозяйственных регламентов со сроком действия 2021–2030 годы при наличии регламентов со сроком действия до 2023 года. Неэффективное расходование бюджетных средств составило 1 935,1 тыс. рублей.

Исполнителем контрактов являлось ФГБУ «Рослесинфорг», которое в 2020 году произвело расходы за счет средств от приносящей доходов деятельности на сумму 12,4 млн рублей (на приобретение оборудования, что отмечено в отчете Счетной палаты Российской Федерации). Таким образом, часть этих средств от приносящей доходов деятельности ФГБУ «Рослесинфорг» в сумме 1,935 млн рублей – средства бюджета Тульской области, уплаченные по вышеуказанным контрактам с нарушением принципа эффективности расходования бюджетных средств (статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Подтверждаются на региональном уровне выводы Счетной палаты Российской Федерации о параллельном финансировании лесного хозяйства (субвенции из федерального бюджета, как правило, покрывают около 75 % потребности, остальную часть финансирует бюджет области), а также о незначительной величине поступления доходов в бюджет от использования лесов.

Результаты контрольного мероприятия, выводы и рекомендации Счетной палаты Российской Федерации безусловно полезны и востребованы для дальнейшей организации работы контрольно-счетных органов регионов по контролю в сфере лесного хозяйства.

Рекомендации Счетной палаты

Реализация рекомендаций, выданных по результатам предыдущих проверок

С 2019 года Счетная палата опубликовала 62 рекомендации, касающиеся оценки состояния лесов, их количественных и качественных характеристик. Из них 39 были выполнены, 9 – выполнены частично, 3 – сняты с контроля в связи с потерей актуальности. Еще 11 рекомендаций остаются на контроле.

Пример выполненной рекомендации

Счетная палата предложила Минприроды России внести изменения в Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов¹, предусматривающие включение в его состав нового вида работ – оценку установленных требований к выращиванию саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород в лесных питомниках.

В 2023 году Минприроды России утвержден² новый Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов, предусматривающий включение в состав указанного мониторинга отдельного вида работ по оценке установленных требований к выращиванию саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород в лесных питомниках.

Пример частично выполненной рекомендации

Счетная палата рекомендовала Рослесхозу разработать механизм дистанционного мониторинга использования лесов и применить при его осуществлении методы и технологии, позволяющие сократить временной промежуток между появлением незаконной рубки, выявлением и реагированием на нее компетентных органов.

По информации Рослесхоза³, с 2023 года ФГБУ «Рослесинфорг» совместно с ГК «Роскосмос» в лице АО «ТерраТех» реализует пилотный проект по применению технологии искусственного интеллекта, функционирующего в рамках сервиса

1. Утвержден приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 г. № 59.
2. Приказ Минприроды России от 13 июня 2023 г. № 359.
3. Письмо от 19 декабря 2023 г. № АВ-03-26/30933.

«Цифровая Земля», для автоматизированного выявления рубок лесных насаждений при непрерывном мониторинге. Пилотный проект проводится на территории четырех лесничеств в трех субъектах Российской Федерации (Амурской области, Забайкальском крае, Республике Бурятия).

Для повышения эффективности результатов непрерывного дистанционного мониторинга использования лесов Рослесхоз совместно с ГК «Роскосмос» планируют поэтапное увеличение группировки космических аппаратов типа «Канопус-В». В 2023 году запущен новый космический аппарат радиолокационного наблюдения «Кондор-ФКА», который в настоящее время проходит летные испытания по настройке бортовых систем и набора данных для оценки целевых характеристик.

Пример невыполненной рекомендации

Счетная палата предложила Минприроды России скорректировать Правила создания и выделения объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и подобных объектов)⁴ в части установления требований к проведению ухода за объектами лесного семеноводства.

Минприроды России сообщило⁵ о готовности проекта приказа «О внесении изменений в Правила создания и выделения объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и подобных объектов), утвержденные приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 20 октября 2015 г. № 438» (далее – проект приказа).

Проект приказа согласован Рослесхозом и рабочей группой по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере лесного хозяйства.

Издание указанного подзаконного нормативного правового акта запланировано после принятия законопроекта о семеноводстве, которым будут предусмотрены положения в части ухода за объектами лесного семеноводства.

4. Утверждены приказом Минприроды России от 20 октября 2015 г. № 438.

5. Письмо от 24 сентября 2024 г. № 04-16-28/38635.



Тематические
проверки
Счетной палаты

Тематические проверки

Вопросы, связанные с реализацией государственной лесной политики, на протяжении нескольких лет находятся в фокусе особого внимания и постоянного контроля Счетной палаты. С 2021 года различным аспектам лесной проблематики посвящено уже четыре тематических Бюллетеня.

Учет и охрана лесных ресурсов

Учет и охрана лесного фонда – важнейшие задачи государственной лесной политики. В последние годы одна из наиболее актуальных проблем в этой сфере связана с лесными пожарами. Как показала [проверка](#), в 2019–2020 годах на оснащение регионов лесопожарной техникой в рамках федерального проекта «Сохранение лесов» было направлено 9,6 млрд рублей. Выделение указанных средств стало важным шагом на пути повышения качества исполнения регионами лесных полномочий. Однако, по мнению Счетной палаты, этой меры недостаточно для решения проблемы лесных пожаров. Нужен комплексный подход, который будет учитывать не только техническую составляющую, но и кадрово-организационные вопросы.

В 2023 году 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 позволили сделать вывод о недостаточной эффективности этой работы. Так, 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.

Воспроизводство лесов

Одним из ключевых условий сохранения лесных ресурсов страны является их качественное воспроизводство. В 2022 году Счетная палата провела [аудит](#) эффективности мер, направленных на воспроизводство лесов Российской Федерации, и отметила позитивную динамику: по итогам 2020 года восстановлено 93,6 % площади погибших и вырубленных в 2019 году лесных насаждений – на 31,8 процентных пункта больше, чем в 2016 году. В то же время полностью восстановить баланс между потерями и воспроизводством лесных массивов пока не удалось. Основные причины недостаточной эффективности принимаемых мер – отсутствие актуальной информации о лесных ресурсах и нехватка средств у регионов на проведение мероприятий по лесовосстановлению.

Управление лесными ресурсами

Значительное количество мероприятий, проведенных Счетной палатой в сфере лесного хозяйства, было связано с вопросами управления лесными ресурсами, а также их рационального использования. Так, по итогам [анализа](#) 2019 года Счетная палата отметила отсутствие единой системы управления лесным хозяйством, низкое освоение лесных ресурсов и, как следствие, недопоступление соответствующих доходов в бюджетную систему страны. Кроме того, анализ выявил проблему нелегальной вырубki, причинами которой, по мнению Счетной палаты, стали: отсутствие надлежащего контроля со стороны правоохранительных органов; несоблюдение нормативов патрулирования сотрудниками лесной охраны; недостаточное урегулирование деятельности пунктов приема, хранения и отгрузки древесины; отсутствие достоверного учета лесоматериалов и информационного обмена между контролирующими органами.

Международная практика

Введение

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (Food and Agriculture Organization of the United Nations) [определяет](#) леса как земельные участки площадью более 0,5 га с деревьями высотой более 5 м и с сомкнутостью полога более 10 %, или с деревьями, способными достичь этих пороговых значений *in situ* (лат. «на месте»). К их числу не относятся земельные участки, находящиеся преимущественно в сельскохозяйственном или городском землепользовании. Национальные классификации и дефиниции лесных ресурсов различаются.

справочно

Леса [занимают](#) до 30 % всей поверхности суши. Они являются не только важным источником ресурсов для экономического роста, но и основой многих глобальных экосистем, а также домом для животных и отдельных коренных народов.

Жизненные условия более чем 1,6 млрд человек в мире напрямую связаны с состоянием лесных ресурсов.

В то же время современные леса испытывают усиленное антропогенное воздействие. Организация Объединенных Наций (ООН) [отмечает](#), что с 1990 года глобальная площадь лесного покрова сократилась на 420 млн га. Сокращение площади лесов влияет не только на экосистемы и людей, но и на климат в целом. До 11 % выбросов всех парниковых газов [связаны](#) с обезлесением, поскольку леса являются главным источником поглощения углекислого газа (CO₂). Эксперты ООН [полагают](#), что в случае принятия своевременных мер по борьбе с обезлесением и деградацией лесных массивов возможно сокращение выбросов CO₂ на 5 гигатонн в год.

Подходы международных организаций

Организация Объединенных Наций

Организация Объединенных Наций (ООН) рассматривает вопросы учета и управления лесными ресурсами в контексте [Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года](#) как с точки зрения защиты биологического разнообразия, так и в качестве одного из важнейших инструментов противодействия климатическим изменениям (в данном контексте леса служат значимым элементом природных систем поглощения и накопления парниковых газов). Это отражено как в [Рамочной конвенции ООН об изменении климата](#) 1992 года (РКИК ООН), так и в [Парижском соглашении](#) 2015 года.

Для продвижения политики ответственного учета и использования лесных ресурсов ООН запустила проект [Системы для сокращения выбросов в результате обезлесения и деградации](#) (Reducing Emissions from Deforestation in Developing countries, далее – СВОД). Изначально инициатива СВОД была направлена исключительно на борьбу с обезлесением, включая лесные пожары. В 2013 году в ходе 19-й Конференции сторон РКИК ООН в Варшаве были [приняты](#) концептуальные изменения в СВОД, где лесам отводилась роль одного из важнейших элементов снижения выбросов парниковых газов, что привело к переименованию инициативы в СВОД+.

Основной целью СВОД+ является [создание](#) стимулов для развивающихся стран в целях обеспечения добровольного участия в сокращении выбросов парниковых газов путем повышения ответственности в сфере учета и управления лесными ресурсами. Данная цель включает ряд взаимосвязанных задач:

- сокращение выбросов углерода в результате обезлесения;
- сокращение выбросов углерода в результате деградации лесов;
- сохранение запасов углерода в лесах;
- устойчивое управление лесами;
- увеличение накопления углерода в лесах.

СВОД+ объединяет ряд структурных элементов.

1. Контрольные уровни выбросов парниковых газов для лесов (Forest Reference Emission Levels / Forest Reference Levels – FREL/FRL) – основной показатель эффективности государственных мер в сфере лесного хозяйства при имплементации системы СВОД+. Контрольные уровни выбросов парниковых газов выражаются в тоннах эквивалента

углекислого газа (CO₂) в год за контрольный период¹, с которым будут сравниваться выбросы и абсорбция за период результатов². Для определения контрольных уровней газов странам также требуется разработать кадастр парниковых газов наряду с системой мониторинга выбросов.

2. Национальные системы мониторинга лесов (National Forest Monitoring Systems, далее – NFMS) с функциями измерения, отчетности и проверки состояния лесного покрова страны. NFMS направлены на получение высококачественных, надежных данных о лесах. Системы включают в себя оценку лесного углерода, который имеют решающее значение для борьбы с изменением климата, вызванным, среди прочего, обезлесением и деградацией лесов. Компонентами NFMS лесов являются:
 - спутниковые системы мониторинга Земли и прочие системы сбора данных, предоставляющие информацию о деятельности предприятий;
 - национальные лесные кадастры;
 - национальные кадастры парниковых газов.
3. Национальные стратегии / планы действий (National Strategies / Action Plans, NS/AP) в рамках СВОД+ должны состоять из нескольких элементов (этапов):
 - формулирование основных стратегических целей участия в СВОД+. Включает перечни конкретных обязательств по снижению выбросов парниковых газов наряду с мерами, направленными на защиту лесов и восстановление лесного покрова. Также на данном этапе разрабатываются основные инвестиционные планы и предложения. Этап формулирования подразумевает оценку целесообразности участия в инициативе и анализ затрат и выгод от участия в СВОД+;
 - реализация мероприятий СВОД+:
 - планирование землепользования;
 - законодательное оформление требований к защите и рекультивации лесов (обновленные правила землепользования, права владения лесными участками, субсидии и стимулы, обеспечение соблюдения законов, прозрачность и подотчетность);
 - привлечение частного сектора, включая разработку финансовых стимулирующих механизмов (в том числе торговлю квотами на выброс парниковых газов);
 - взаимодействие с прочими заинтересованными лицами (местные сообщества, неправительственные организации, эксперты и международные организации);
 - отчетность и последующий контроль по итогам действий в рамках СВОД+.

1. Согласно [методическим рекомендациям](#) контрольным считается временной промежуток в 10-15 лет до участия страны в СВОД+.

2. То есть за период с момента участия страны в СВОД+.

4. Гарантии и информационная система гарантий (Safeguards / Safeguards Information Systems, SIS). Данный элемент СВОД+ направлен на предотвращение негативных социальных или экологических последствий. Чтобы предотвратить негативные последствия внедрения инициативы, страны – участницы РКИК ООН разработали так называемые «Канкунские гарантии» – свод правил и обязательств, которые должны учитывать страны при реализации СВОД+. Гарантии включают следующий набор требований для участников инициативы.
- Действия в рамках СВОД+ должны соответствовать целям национальных лесных программ, международных конвенций и соглашений.
 - Национальные структуры управления лесным хозяйством должны придерживаться принципов прозрачности и эффективности, учитывать национальное законодательство в сфере лесного хозяйства.
 - Страны обязуются уважать права коренных народов и членов местных общин с учетом соответствующих международных обязательств, национальных обстоятельств и законов, а также принятой Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о правах коренных народов.
 - Страны должны обеспечить полное и эффективное участие в национальных инициативах по защите лесов соответствующих заинтересованных сторон, в частности коренных народов и местных общин.
 - Действия по линии СВОД+ должны соответствовать сохранению естественных лесов и биологического разнообразия. Страны – участницы инициативы должны гарантировать, что предпринимаемые в рамках СВОД+ меры не направлены на изменение естественных лесов, а, напротив, применяются для стимулирования защиты и сохранения естественных лесов, их экосистем, а также для улучшения социальных и экологических аспектов.
 - Действия, предпринятые в рамках СВОД+, не должны подвергаться пересмотру в случае политических изменений.
 - Недопустима политика перемещения выбросов (displacement of emissions)³.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), одним из ключевых трендов в вопросах управления лесными ресурсами

3. То есть ситуации, когда снижение выбросов парниковых газов в секторе лесного хозяйства приводит к росту выбросов в других секторах и/или странах (в том числе путем увеличения использования ископаемого топлива в городах или перемещения вредных производств в другие регионы или страны).

в мире [является](#) внедрение принципов устойчивого развития. Согласно подходам ООН устойчивое управление лесными ресурсами учитывает следующие параметры:

- объем лесных ресурсов;
- биологическое разнообразие в лесах;
- здоровье и жизнеспособность лесов;
- роль лесных ресурсов в производстве;
- защитные функции лесных ресурсов;
- социально-экономические функции лесов;
- правовые, политические и организационные рамки управления лесными ресурсами.

По мнению ФАО, устойчивое управление лесными ресурсами невозможно без формирования надежных систем учета и мониторинга лесных ресурсов. Данный процесс включает два взаимосвязанных этапа.

- Государственная инвентаризация лесов. Инвентаризация является в большей степени техническим процессом обобщения и анализа данных по лесным ресурсам, получаемых из различных источников, в том числе в ходе полевых исследований и дистанционного зондирования. Полученные данные, как правило, используются для оценки важнейших характеристик лесов в определенный момент времени.
- Национальные системы мониторинга лесов. Под системой мониторинга лесов понимается регулярно повторяющийся процесс инвентаризации, включающий в себя учет, оценку, интерпретацию данных и отчетность по ним, а также извлечение информации, которая позволяет отслеживать происходящие изменения и тенденции в динамике.

С целью систематизации лучших практик в сфере инвентаризации лесов ФАО разработала [Добровольные руководящие принципы национального мониторинга лесов 2017 года](#), которые призваны служить техническим руководством для органов государственного управления, отвечающих за мониторинг лесов, образовательных и научных учреждений, государственных и частных компаний, а также общественных организаций, интересующихся вопросами национального мониторинга лесов.

Всего эксперты ФАО выделяют 14 руководящих принципов мониторинга лесов, сгруппированных по пяти категориям.

1. Принципы в области управления, охватывающие вопросы институциональных рамок и государственного управления лесными ресурсами.
 - Роль и ответственность национальных правительств. Функционирование национальной системы мониторинга лесов и создание достоверной базы данных по лесам в стране и их использованию – задача, имеющая прежде всего государственное значение. Информация, собираемая национальной системой лесного мониторинга, необходима правительствам стран и служит основой, помогающей в принятии обоснованных решений.

- Правовая и нормативная основа. Мониторинг лесов должен осуществляться на основе четко сформулированных правовых и нормативных критериев. При создании нормативно-правовой базы может быть установлена формальная связь между национальной системой мониторинга лесов и национальной лесной программой в странах, в которых такая программа существует. Нормативно-правовая база подчеркивает значение ответственности государства, может использоваться для создания институциональной основы мониторинга и управления лесными ресурсами, а также содействует всесторонней реализации национального мониторинга лесов (например, за счет предоставления возможности проведения измерений в лесах частного владения).
- Ландшафтный подход. Леса являются частью ландшафта и неразрывно связаны с целым комплексом экологических функций и социально-экономических интересов как местных сообществ, так и стран в целом. Развитие лесного хозяйства в значительной степени определяется факторами, которые не являются частью лесного сектора. В идеальной ситуации лесной мониторинг должен быть неотъемлемой частью ландшафтного мониторинга и включать не только леса, но и экосистемы.
- Институциональная основа национального мониторинга лесов. Одной из отличительных особенностей лесного хозяйства является его долговременный характер, поэтому для обеспечения его деятельности требуется наличие постоянно действующих государственных структур и институтов. Такие институты могут обеспечивать:
 - доступность данных в сфере мониторинга лесов, в том числе надлежащее управление такими данными. Это является необходимым условием для проведения регулярного анализа основных трендов в сфере развития лесов и экосистем, с целью разработки соответствующей государственной политики;
 - доступность накопленного опыта и знаний, в том числе методы осуществления мониторинга, анализа данных и управления ими, а также включение информации, полученной в ходе осуществления мониторинга, в национальные и международные нормативные документы;
 - разработку долгосрочной концепции и развитие профильной научно-исследовательской работы.
- Научно-исследовательская инфраструктура и развитие потенциала. Научно-исследовательская работа играет важную роль в национальном мониторинге лесов. ФАО отмечает, что для проведения любого исследования состояния лесов на национальном уровне необходимо наличие соответствующего научного потенциала и инфраструктуры. Научно-исследовательскую инфраструктуру и потенциал следует укреплять, отталкиваясь от конкретных условий в каждой стране.

2. Принципы в области охвата мониторинга лесных ресурсов.
 - Участие широкого круга заинтересованных сторон. Системы национального мониторинга лесов призваны собирать данные и информацию на национальном уровне при участии широкого круга заинтересованных сторон. В особенности это касается выбора охвата и целей мониторинга лесных ресурсов. В данной информации заинтересован не только сектор лесного хозяйства, но и представители таких направлений, как охрана окружающей среды, туризм, развитие инфраструктуры. То, как осуществляется управление лесными массивами, может представлять интерес также и для субъектов гражданского общества и частного сектора.
 - Распространение информации о состоянии лесов на национальном уровне. Возможность знать о состоянии и основных перспективах развития лесов в стране – неотъемлемое право не только профильных органов государственной власти, но и в целом граждан страны. Наличие доступа к данным о состоянии лесных ресурсов позволяет аккумулировать запросы населения, частного сектора и государства и формировать на их основе систему национальных индикаторов, которые могут быть использованы при актуализации национальных документов в сфере лесного хозяйства.
3. Принципы построения национальной системы мониторинга лесов. Данная группа принципов включает вопросы сбора и анализа данных, в том числе полевые наблюдения на основе выборки и анализа данных дистанционного зондирования.
 - Интеграция и совместимость с существующими информационными системами. Национальный мониторинг лесов не должен рассматриваться в отрыве от других секторов и отраслей экономики. Государствам следует создавать взаимосвязанные системы на национальном и региональном уровне, которые будут направлены на сбор информации в масштабах всей страны и всех отраслей экономики, экологии, социальной сферы. Это требует – в пределах имеющихся технических и организационных возможностей – совместимости с другими источниками информации. Поэтому необходимо провести тщательный анализ методов и определений, на основе которых собирается информация по вопросам лесов.
 - Гибкость систем мониторинга и сбора данных. Национальные системы мониторинга лесов должны учитывать возможность появления новых аспектов, проблем и факторов, влияющих на лесные ресурсы.
 - Многоцелевой подход. Системы мониторинга должны собирать и анализировать данные таким образом, чтобы результаты анализа могли использоваться в разработке и обновлении национальных стратегических документов. Важно отметить, что информация и выводы по вопросам развития лесных ресурсов влияют на государственную политику не только в сфере лесного хозяйства, но и экологии, экономики (в том числе производства без прямого использования древесины), защиты биоразнообразия, социальной среды.

- Соответствие возможностям и рентабельность мониторинга. Национальные системы мониторинга должны отвечать не только физическим потребностям отдельных стран (то есть в первую очередь решать конкретные национальные задачи в сфере защиты лесов), но и соответствовать бюджетным, научным и иным возможностям правительства.
4. Принципы работы с данными касаются сбора, обработки и предоставления доступа к данным, а также подготовки отчетности и распространения информации. Данные и информация, собираемые и обрабатываемые национальными системами мониторинга лесных ресурсов, представляют интерес для большого числа заинтересованных сторон. Такая информация должна быть доступна для различных пользователей – либо в необработанном виде, либо в составе обобщенных информационных массивов. Это не означает, что такие базы данных размещаются в открытом доступе. Необходимо сформулировать четкий порядок предоставления данных, которыми могут пользоваться внутренние и зарубежные пользователи. Это может предусматривать определенные ограничения, продиктованные государственными интересами и действующим законодательством.
 5. Общие принципы (включают два взаимосвязанных требования).
 - Прозрачность и качество информации. Пользователи информационных продуктов, создаваемых в рамках национальной системы мониторинга лесов, должны иметь возможность полностью разобраться в предоставленных данных, оценить их качество и достоверность на основе полной и понятной документации. Такая документация должна содержать определение исследуемой области (включая географические особенности лесных массивов), характеристики и требования к точности основных собираемых данных и параметров. Также пользователи должны иметь доступ к методологическим материалам, составляющим основу системы мониторинга лесов.
 - Международное сотрудничество. Многие страны внедряют системы инвентаризации и мониторинга лесов. Обмен информацией с зарубежными партнерами может ускорить разработку и совершенствование собственных национальных систем мониторинга лесов, а также избежать отдельных рисков и проблем на начальных этапах.

Европейский союз

Леса покрывают до 45 % площади стран – членов Европейского союза (ЕС) и выполняют важнейшие экологические и хозяйственные функции⁴. Лесной сектор обеспечивает 0,7 % ВВП объединения, в то время как численность населения, занятого в отраслях, прямо или косвенно связанных с лесными ресурсами, составляет 2,6 млн

4. В 1960–2020 годах лесные ресурсы ЕС увеличились (площадь лесов +37 %, запас древесины +138 %).

человек (25 % граждан ЕС напрямую зависят от леса как источника дохода). Кроме того, расширение лесных площадей – общедоступное средство борьбы с изменением климата. Лесные массивы [поглощают](#) 430 млн тонн углекислого газа (13 % выбросов парниковых газов) в Европе. Возобновляемые энергоносители на базе древесины удовлетворяют 6,4 % объема европейского энергопотребления.

Устойчивое использование, охрана и воспроизводство лесных ресурсов относятся к важнейшим политическим приоритетам ЕС. Основные направления деятельности по развитию лесного комплекса зафиксированы в «Новой лесной стратегии ЕС на период до 2030 года» ([New EU Forest Strategy for 2030](#))⁵. В числе ключевых мер – ужесточение контроля за лесным хозяйством, создание единой европейской системы мониторинга и анализа информации в данной области. Как [отмечают](#) эксперты Европейского экологического бюро (European Environmental Bureau), информация о состоянии лесов, национальных мерах по их восстановлению разрознена, недоступна, устарела или полностью отсутствует. Без комплексной базы данных невозможно выявить проблемы и внести необходимые корректировки курса.

В рамках усилий по мониторингу реализации мер Стратегии действуют различные механизмы сбора и оценки данных.

- Европейская информационная система лесного комплекса ([Forest Information System for Europe](#), FISE) – первый цифровой проект в данной области. Портал систематизирует материалы (доклады, статистические отчеты) по таким вопросам, как «биоразнообразии», «биомасса», «запас углерода в лесах», «защита лесных ресурсов», «лесные пожары», «эрозия почв». В качестве источников используются базы данных европейских институтов (Модель проекции углеродного бюджета на основе архива ЕС⁶) и объединений (Европейская ассоциация лесоводов [Pro Silva](#)⁷), национальных государственных учреждений и научных центров, а также международных неправительственных инициатив («Глобальный лесной обзор» [Global Forest Watch](#), «Глобальный поиск деревьев» [GlobalTreeSearch](#)). На основе полученных данных интегрируются [сводные показатели](#) «плотность древесного покрова», «состав лесного фонда», «надземная биомасса в лесу».
- Программа Европейского космического агентства «Коперник» ([Copernicus](#)). Исследовательская обсерватория в режиме реального времени собирает геофизические и экологические данные при помощи спутников и локальных станций, строит прогнозные

-
5. Принята Европейской комиссией 14 июля 2021 года, дополняет положения «Зеленого пакта 2019 года для Европы» ([European Green Deal](#)) и «Стратегии ЕС 2020 года по сохранению биоразнообразия на период до 2030 года» ([EU Biodiversity Strategy for 2030](#)) в части сокращения парниковых выбросов и достижения углеродной нейтральности в ЕС к 2050 году.
 6. Модель проекции углеродного бюджета на основе архива ЕС ([EU Archive Index Database customised for the Carbon Budget Model](#)) интегрирует данные об урожайности, количестве зеленых насаждений и ландшафте.
 7. В рамках объединения разработано Руководство по управлению лесными ресурсами ([Guidelines on closer-to-nature forest management](#)).

климатические, атмосферные модели. Одно из направлений работы – мониторинг состояния лесных ресурсов. Данные в полном объеме находятся в открытом доступе.

- Европейский институт леса ([European Forest Institute](#)). Разработана [модель](#) прогнозирования развития лесных ресурсов на период от 50 до 60 лет. Позволяет анализировать данные как по основным критериям инвентаризации лесов (виды, площадь, объем стволовой древесины, прирост, возрастная структура), так и по дополнительным показателям (связывание углерода, биоразнообразие лесной экосистемы, подверженность пожару).
- Европейская сеть служб по инвентаризации лесов ([European Forest Inventory Network](#)). Основная задача – гармонизация определений параметров оценки, систематизации результатов инвентаризации лесов в государствах – членах ЕС (National Forest Inventories). Агрегированные данные используются при подготовке [европейского](#)⁸ и [глобального докладов](#)⁹.
- Европейское статистическое агентство ([Eurostat](#)). На [портале](#) публикуются преимущественно экономические данные, связанные с лесным хозяйством: запас древесины, вклад в национальный и европейский ВВП, отраслевая занятость, производительность (соотношение затрат труда и площади леса), объем торговли лесозаготовками.
- Европейское агентство по защите окружающей среды ([European Environment Agency](#)). Используя эмпирические данные из различных источников, формирует показатель «связность лесного покрова» ([forest connectivity](#)) – доля лесных земель, покрытых лесом (за исключением временно не покрытых лесом территорий) на площади 10 га. При подготовке информационных материалов Агентство использует данные из вышеуказанных ресурсов.

С учетом необходимости гармонизации национального законодательства в сфере лесного хозяйства и создания общеевропейского правового режима государственной инвентаризации лесов 22 ноября 2023 года Европейская комиссия представила [проект](#) «Закона о мониторинге лесов» (Regulation of the European parliament and of the Council on a monitoring framework for resilient European forests). Инициатива направлена на повышение эффективности сбора и оценки данных, обеспечение совместимости национальных информационных систем, создание общеевропейской системы управления лесными ресурсами. В качестве конечной цели указана необходимость создания единой системы мониторинга лесных ресурсов на базе FISE, программы Copernicus и других ресурсов под руководством Европейской комиссии и Европейского агентства

8. Доклад составляется в рамках обеспечения работы Министерской конференции по защите лесов Европы ([Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe](#)). Российская Федерация обладает статусом наблюдателя в организации.

9. [Доклад](#) ФАО.

по защите окружающей среды. Предусмотрено, что Европейская комиссия и государства – члены ЕС будут собирать различные типы данных ([в соответствии](#) с установленными техническими спецификациями и периодичностью). Проект закона также предполагает разработку цифровой базы данных, совместимой с национальными информационными ресурсами.

Опыт зарубежных стран

Австрия

Около 81 % площади лесов в Австрии [находится](#) в частной собственности. Оставшиеся 19 % – государственные леса, находящиеся в ведении Федерального лесного агентства Австрии ([Österreichische Bundesforste](#)), которое является подведомственным учреждением Федерального министерства сельского и лесного хозяйства, регионов и управления водными ресурсами. Частные лесные угодья Австрии состоят в основном из фермерских хозяйств в семейном владении. Владельцы участков, площадь которых составляет менее 200 га (так называемые «мелкие лесовладельцы», владеющие в среднем 9,2 га леса на одно предприятие), составляют 22 % от общего числа собственников леса.

Необходимо отметить, что около 59 тыс. лесовладельцев [управляют](#) очень небольшими лесными участками, площадью менее 5 га. Как правило, это фермеры, которые используют лесные угодья для производства древесины.

Небольшая часть лесных участков [принадлежит](#) неправительственным организациям по охране природы, общественным объединениям и другим благотворительным организациям. Как правило, цель управления лесами – достижение социальных или экологических целей. Максимизация финансовой прибыли или доходов от лесозаготовки играет второстепенную роль. Большинство владельцев – организации с корпоративным управлением и коллективным принятием решений. Такой тип владения лесным участком может быть полностью частным.

Необходимо отметить, что предоставление общественных благ (например, сохранение биоразнообразия, предоставление бытовых удобств и организация отдыха на территории лесного участка) или предоставление льгот местным сообществам (трудоустройство их представителей в лесничествах) необходимо регистрировать в форме благотворительной деятельности. Взамен организации получают налоговые льготы и доступ к финансированию в целях поддержки благотворительной деятельности.

Закон о лесном хозяйстве 1975 года ([Forstgesetz](#)) – главный нормативный правовой акт лесного законодательства. Документ содержит положения об охране леса

и плодородности лесных почв, обеспечении многостороннего развития леса и устойчивого лесопользования, а также общие нормы лесопользования.

На основе Закона о лесном хозяйстве [издан](#) ряд правил, уточняющих нормы ведения лесного хозяйства, в частности требования к профильному образованию специалистов, положения о государственной экспертизе леса, маркировке лесных зон, планировании освоения лесов, охране лесного массива.

В соответствии с Законом о федеральных лесах 1996 года ([Bundesforstgesetz](#)) была образована публичная компания Австрийские федеральные леса ([Österreichische Bundesforste AG](#)), 96 % акций которой принадлежат Австрийской Республике.

На компанию возложены задачи по устойчивому управлению лесными угодьями и охране лесов на федеральном уровне. Кроме того, она осуществляет контроль за лесопользованием и оказывает консультационную поддержку лесовладельцам.

Великобритания

Площадь лесных массивов Великобритании по состоянию на 31 марта 2024 года [оценивается](#) в 3,28 млн га, что составляет 13 % от общей площади страны. Согласно данным Программы лесной сертификации ([Programme for the Endorsement of Forest Certification](#)), 73 % лесных ресурсов Великобритании [находятся](#) в собственности частных лиц или компаний, семейных или благотворительных фондов. Насчитывается около 40 тыс. частных собственников лесных угодий, владеющих территориями площадью более 5 га.

Остальные 27 % лесных массивов принадлежат государству, большая часть которых находится в управлении Комиссии по лесному хозяйству ([Forestry Commission](#)) и подведомственных ей организаций (например, Комиссии по лесному хозяйству Англии, Управления национальных ресурсов Уэльса). Некоторые лесные массивы находятся в собственности и управляются другими государственными учреждениями, в том числе органами местного самоуправления.

В 2020 году Правительство Великобритании [приняло](#) на себя обязательства по увеличению темпов посадки деревьев по всей территории страны до 30 тыс. га в год к марту 2025 года. Для этого требуется ежегодно высаживать от 90 до 120 млн деревьев в зависимости от густоты посадки.

Министерство окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства ([Department for Environment, Food & Rural Affairs](#), далее – Министерство) отвечает за высадку не менее 7,5 га деревьев ежегодно к марту 2025 года. Деятельность Министерства на данном направлении включает в себя разработку соответствующей политики, стратегии, программы управления, а также обеспечение информационного сопровождения деятельности по высадке лесов и взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами.

Другим координирующим органом является Комиссия по лесному хозяйству, которая управляет реализацией проектов по выделению грантов для оказания поддержки

в области высадки деревьев частным и государственным землевладельцам, а также осуществляет поддержку лесного хозяйства и питомниководства в целях обеспечения достаточного количества саженцев и квалифицированной рабочей силы.

В мае 2021 года Министерство опубликовало План действий по сохранению деревьев в Англии на 2021–2024 годы ([England Trees Action Plan 2021–2024](#)). В документе изложены шаги, которые планируется принять правительством в партнерстве с частным сектором и общественностью, чтобы в три раза увеличить темпы лесопосадки к марту 2025 года и достичь показателей увеличения лесных насаждений с 10 % территории страны по состоянию на 2021 год до 12 % к 2050 году.

В этой связи Казначейством Великобритании в 2020 году выделено более 500 млн фунтов стерлингов (около 644 млн долларов США) для финансирования высадки деревьев и лесных массивов в два пятилетних периода (2020–2021 годы и 2024–2025 годы).

справочно

В октябре 2021 года Министерство финансов объявило о выделении Фонду природы ради климата (Nature for Climate Fund) еще 124 млн фунтов стерлингов (около 160 млн долларов США). Министерство планировало использовать данное финансирование для создания новых лесных массивов, а также для укрепления партнерских отношений с местными властями и благотворительными организациями в целях предоставления землевладельцам грантов и консультативной помощи по расширению и управлению лесными массивами.

КНР

В КНР существует две формы собственности на лес – государственная и коллективная. Вторая форма – собственность городских и сельских хозяйственных организаций с правом пользования лесом в течение 30–70 лет¹⁰. Как правило, одна коллективная организация объединяет одно село.

Основными нормативными правовыми актами в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесных ресурсов являются:

- Конституция КНР 1982 года ([中华人民共和国宪法](#));
- Лесной кодекс КНР 1984 года¹¹ ([中华人民共和国森林法](#));

10. Возможна пролонгация срока пользования.

11. Последняя редакция Лесного кодекса 1984 года принята 28 декабря 2019 года.

- Положение 2000 года¹² о применении Лесного кодекса КНР 1984 года ([中华人民共和国森林法实施条例](#)).

В 2018 году при Министерстве природных ресурсов учреждено Государственное управление лесного и степного хозяйства КНР¹³ ([国家林业和草原局](#), далее – Управление), на которое возложена ответственность за управление лесом в части использования, охраны, защиты и воспроизводства лесных ресурсов.

К основным функциям Управления [относят](#):

- лесопользование;
- лесоразведение¹⁴ и лесовосстановление¹⁵;
- воспроизводство лесов;
- повышение качества и продуктивности лесов;
- охрану и защиту лесных ресурсов;
- выполнение контрольно-надзорных мероприятий по вопросам ведения лесного хозяйства.

Национальная инвентаризация лесов в КНР началась несколько десятилетий назад. В 1962 году Министерство сельского и лесного хозяйства КНР¹⁶ [учредило](#) провинциальные управления лесного хозяйства для сбора данных о лесных ресурсах на основе рекогносцировочных исследований¹⁷ и лесохозяйственных инвентаризаций¹⁸. Тогда впервые были собраны и представлены сводные данные о лесных ресурсах по всей стране, что положило начало комплексному системному подходу.

В 1973–1976 годах была проведена первая национальная инвентаризация лесов (НИЛ1), которую обычно называют инвентаризацией «четвертого пятилетнего плана 1971–1975 годов».

-
12. Последняя редакция данного документа принята 19 марта 2018 года.
 13. Предшественником является Государственное управление лесного хозяйства ([国家林业局](#)), учрежденное в 1998 году.
 14. Лесоразведение осуществляется для предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв, создания защитных лесов и иных целей, связанных с повышением потенциала лесов.
 15. Лесовосстановление осуществляется путем естественного, искусственного или комбинированного восстановления лесов.
 16. С 3 апреля 2018 года – Министерство сельского хозяйства и дел сельских районов КНР ([中华人民共和国农业农村部](#)).
 17. Рекогносцировочное обследование – комплекс работ, выполняемых для получения информации о геологическом строении участка.
 18. Проводились в 1950–1962 годах в лесных регионах КНР специально созданными учреждениями по обследованию лесов.

В соответствии с положениями Лесного кодекса 1984 года и Положением 2000 года о применении Лесного кодекса 1984 года, с начала 1970-х годов в КНР [функционирует](#) система национальной непрерывной инвентаризации лесных ресурсов (continuous national forest inventory, далее – Система CNFI), проводимая раз в пять лет¹⁹. Десятая национальная инвентаризация лесных ресурсов началась в 2019 году, публикация ее итогов ожидается до конца 2024 года.

В рамках Системы CNFI применяется метод систематической выборки 415 тыс. постоянных [участков](#). Единица обследования при таком методе – провинция (автономная область или муниципалитет). Обследования проводятся раз в пять лет, ежегодно под инвентаризацию попадают от пяти до семи провинций. В рамках инвентаризации изучают, измеряют и регистрируют показатели, отражающие количество, качество и структуру лесных ресурсов, экологическое состояние лесов, а также функции лесных экосистем и выгоду от них (в частности, обеспечение древесиной и пресной водой, регулирование климата, рекреационные услуги, препятствование эрозии почв, удержание пыли, секвестрация углерода и выделение кислорода). Таким образом, данные о состоянии лесных ресурсов и их динамике последовательно собираются для комплексной оценки на национальном и провинциальном уровнях.

Опыт зарубежных высших органов аудита

Национальное управление по аудиту Великобритании

В 2022 году Национальное управление по аудиту Великобритании (National Audit Office, далее – ВОА Великобритании) [провело](#) аудит реализации Программы по восстановлению лесов для Фонда природы ради климата ([Nature for Climate Fund Tree Programme](#), далее – Программа). Программа направлена на финансирование посадки деревьев в соответствии с поставленной правительством задачей по достижению требуемых темпов высадки 7,5 тыс. га в год к 2025 году, а также получению дополнительных экологических выгод, таких как улучшение биоразнообразия и качества воздуха.

Программа состоит из двух блоков:

- в первый блок входят три проекта по высадке деревьев, каждый из которых включает в себя различные виды финансирования;

19. Одной из причин проведения НИЛ каждые пять лет является период подготовки национального плана экономического и социального развития КНР, который также составляется на пять лет.

- во второй блок включены три «стимулирующих» проекта, охватывающих информационное взаимодействие с общественностью, увеличение поставок семян и саженцев деревьев, а также продвижение и популяризацию Программы.

Основные задачи аудита заключались в изучении следующих вопросов:

- каким образом Министерство окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства ([Department for Environment, Food & Rural Affairs](#), далее – Министерство) реализует Программу (выполнение Программы);
- насколько вероятно, что Министерство достигнет целей Программы к 2025 году (вероятность достижения поставленных целей);
- какими рисками Министерству необходимо управлять, чтобы обеспечить достижение целей до 2025 года, а также поддерживать увеличение площади лесных массивов в долгосрочной перспективе в 2025–2050 годах (долгосрочное планирование до 2050 года).

По мнению аудиторов, Министерство переоценило возможности по достижению поставленной цели по высадке деревьев (7,5 тыс. га в год), особенно с учетом широкого спектра сопутствующих задач, которые перед ним стоят. Темпы посадки деревьев, установленные Министерством, не были достигнуты на протяжении последних 50 лет. Только в течение трех предшествующих проверке лет площадь посадки деревьев превышала 6 тыс. га в год.

Тем не менее Министерство заявляет, что такая цель является реалистичной, и основывается на следующих данных:

- исторические данные по вопросам расширения лесных массивов (статистическая информация по расширению лесных насаждений, на основе которой делается теоретическая проекция о потенциале таких посадок в среднесрочной перспективе);
- потенциальная емкость сектора (возможность производить посадки с учетом широкого спектра факторов от наличия саженцев до квалифицированного персонала на местах);
- наличие земли для посадок (в связи с тем что большая часть земель в Великобритании находится в частной собственности, необходимость получения разрешения от собственника может стать дополнительным препятствием при выборе места для новых посадок деревьев);
- текущие общественные настроения в части поддержки экологической повестки и отвечающие им политические стимулы, совокупно создающие благоприятные условия для расширения лесных массивов.

Однако Министерство не проводило детальной оценки данных параметров. Кроме того, Министерство запустило механизмы Программы, в то время как процедуры мониторинга все еще находились в стадии разработки. Это привело к отсутствию возможности отслеживать прогресс в достижении поставленных целей.

В 2021 году Министерством начата разработка информационной панели Программы, на которой должна размещаться актуальная информация о ходе реализации задач. По причине несвоевременного запуска информационной панели (апрель 2022 года) невозможно было получить данные о ходе реализации Программы на начальном этапе, а также о влиянии Программы на сопутствующие природоохранные и климатические цели (поддержку биоразнообразия, снижение риска наводнений и улучшение качества воздуха).

Аудиторы пришли к выводу, что по причине запуска Программы в условиях ограниченного времени не были приняты все необходимые меры по смягчению возможных рисков, хотя наличие рисков признавалось Министерством при запуске Программы. Для их минимизации был создан механизм мониторинга, который должен был способствовать перемещению ресурсов на те направления деятельности, которые продемонстрируют наибольшую эффективность. Аудиторы обращают внимание на опыт проведения проверок реализации схожих проектов в условиях ограниченного времени, который свидетельствует о том, что Министерство учло далеко не все риски и не осуществило более четкую приоритизацию целей, что позволило бы ему обеспечить баланс между темпами и качеством реализации Программы.

Управление Генерального аудитора Канады

справочно

В 2021 году правительство Канады запустило программу «Два миллиарда деревьев» ([2 Billion Trees Program](#)). В рамках программы планируется инвестировать 3,2 млрд канадских долларов (2,28 млрд долларов США) в активизацию сотрудничества государства, коренных народов и гражданского общества с целью высадки к 2031 году двух миллиардов деревьев.

За разработку и реализацию программы ответственно Министерство природных ресурсов Канады ([Natural Resources Canada](#)). В частности, ведомство проводит оценку предложений, мониторинг и подготовку отчетности, заключает соглашения с партнерами. Министерство также уполномочено разрабатывать методологию оценки выбросов и поглощения парниковых газов лесными массивами для измерения углеродных выбросов в Канаде.

Реализацию программы в части вопросов сохранения биоразнообразия (например, восстановления среды обитания видов, находящихся под угрозой исчезновения) также осуществляет Министерство окружающей среды и изменения климата Канады ([Environment and Climate Change Canada](#)). Оно координирует национальный план по изменению климата и формирует статистику по национальным выбросам парниковых газов.

В 2023 году Управление Генерального аудитора Канады (Office of the Auditor General of Canada, далее – ВОА Канады) [провело](#) аудит Министерства природных ресурсов в части реализации [программы](#) по высадке двух миллиардов деревьев. В ходе проверки аудиторы отметили, что в 2021 году ведомство практически достигло годовой цели по высадке деревьев: было профинансировано 72 проекта и высажено 28,9 млн деревьев (96,3 % от плана). Вместе с тем в 2022 году министерству не удалось достичь цели в 60 млн высаженных деревьев и, по прогнозам ВОА, с большой долей вероятности к 2031 году не удастся выполнить главную цель программы – обеспечить высадку двух миллиардов деревьев и сократить углеродные выбросы.

ВОА отметил следующие недостатки в реализации программы:

- отсутствие подписанных контрактов на высадку деревьев или нарушение сроков их согласования;
- отсутствие долгосрочных проектных соглашений с местными органами власти (правительствами провинций и территорий Канады);
- отсутствие механизма долгосрочного контроля за состоянием и жизнеспособностью высаженных деревьев, а также мониторинга обратной связи от заинтересованных сторон.

В связи с этим ВОА [выразил](#) обеспокоенность эффективностью данной программы, поскольку высадка деревьев является частью национального плана Канады по борьбе с изменением климата и утратой биоразнообразия, и низкое качество ее реализации может привести к невыполнению национальных обязательств по климату. Кроме того, аудиторы отметили, что министерство не провело полный анализ последствий выбросов парниковых газов в лесном секторе Канады. Например, опубликованные отчеты не содержали достаточной информации о том, как вырубка леса или изменения в управлении лесным хозяйством повлияли на уровень выбросов в Канаде. Также отсутствовали данные о вкладе лесного сектора в достижение целей по сокращению выбросов углерода.

ВОА рекомендовал Министерству природных ресурсов:

- проработать четкий план по реализации программы с достижимыми целевыми показателями;
- оперативно разработать конкретные меры по решению проблемы отсутствия долгосрочных соглашений с партнерами в рамках программы;
- укрепить сотрудничество с Министерством окружающей среды и изменения климата, особенно в части контроля качества реализуемых мер, совершенствования методологии программы, оптимизации совместной отчетности и информационного обмена.

Национальное управление по аудиту КНР

В соответствии со статьей 69 главы 7 Лесного кодекса КНР 1984 года уполномоченные органы аудита обязаны проводить проверки и осуществлять контроль за использованием государственных лесных ресурсов. В соответствии со статьями 66–67 главы 7 Лесного кодекса КНР 1984 года за надзор и инспекцию в сфере охраны, восстановления, использования и регенерации лесных ресурсов, а также за пресечение незаконных действий, расследование и приведение в исполнение наказания (например, уничтожение лесных ресурсов) ответственны компетентные органы лесного хозяйства уездного, провинциального и национального уровней. В их компетенции входит:

- получение доступа в производственные и служебные помещения для проверки на местах;
- проверка и копирование, а также опечатывание материалов, которые могут быть переданы, уничтожены, сокрыты или подделаны;
- изъятие древесины при наличии доказательств ее незаконного происхождения/заготовки, а также инструментов, оборудования или имущества, предназначенных для деятельности, наносящей ущерб лесным ресурсам;
- закрытие (опечатывание) участков, связанных с деятельностью, наносящей ущерб лесным ресурсам.

В составе Национального управления по аудиту КНР (ВОА КНР) существует специальное Управление по аудиту ресурсов и экологическому аудиту ([审计署资源环境审计局](#)). В его основные обязанности входит:

- аудит эффективности реализации соответствующей национальной политики, стратегий и мер Министерством природных ресурсов, Министерством экологии и окружающей среды, Государственным управлением лесного и степного хозяйства, Геологической службой и Командным центром комплексного исследования природных ресурсов Геологической службы КНР;
- финансовый аудит (исполнение бюджета, проверка отчетностей и прочих финансовых доходов и расходов);
- проведение специальных аудиторских расследований.

Управления по аудиту провинциального, муниципального и районного уровней также проводят мероприятия в области экологического аудита.

Например, в 2018 году Управление по аудиту района Ланьшань городского округа Линьши провинции Шаньдун [провело](#) аудит районного управления лесного хозяйства с целью комплексного расследования ситуации с облесением: проверка финансовых и программных документов, специальных лесных фондов, участвующих в финансировании, планов облесения и их реализации, тендерной документации, а также выездные проверки на места лесонасаждений.

В 2020 году Управление по аудиту Нинся-Хуэйского автономного района [создало](#) специальную группу для проведения аудиторской проверки по вопросам восстановления и улучшения окружающей среды Национального природного заповедника горы Хелань, а также для содействия выполнению обязанностей по надзору за охраной окружающей среды и поддержанию безопасности «зеленого» экологического барьера горы Хелань.

Исследования
по теме

Анализ зарубежного опыта национальных инвентаризаций лесов: методы, выборка, результаты и международная статистика

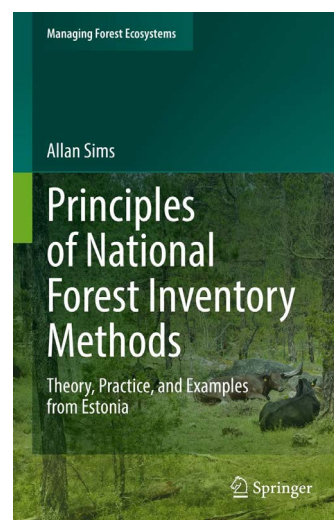
Научная статья представляет собой анализ многолетнего опыта ведения национальных инвентаризаций лесов (НИЛ) за рубежом. Рассмотрены принципы построения сети НИЛ, особенности организации выборочных полевых измерений, методы интерпретации первичной информации, получение итоговых оценок и использование результатов для стратегического планирования производства древесного сырья, разработки национальных программ развития лесного хозяйства и организации управления лесами. Зарубежный опыт детально рассмотрен на примере стран с преимущественно бореальными и лесами умеренной зоны: США, Канада, страны ЕС – Скандинавские страны (Норвегия, Швеция, Финляндия) и Чехия.



[Подробнее](#)

Принципы национальных методов инвентаризации лесов. Теория, практика и примеры из Эстонии

В статье излагается статистическая теория, лежащая в основе сбора данных Национальной инвентаризации лесов, и сравниваются различные методы моделирования и составления кадастра. Автор объясняет, как неопределенность в измерениях и моделировании может повлиять на результаты. В работе представлен обзор традиционных методов, таких как создание пробных участков, а также рассматриваются и более новые подходы, такие как дистанционное зондирование. Благодаря объединению этих различных методов наборы данных могут стать более надежными и многогранными.



[Подробнее](#)

Столетие национальной инвентаризации лесов Норвегии – прошлое, настоящее и основа для принятия будущих решений

В работе описывается процесс создания единой базы данных о состоянии лесов в Норвегии с начала двадцатого века по сей день. Подробно описывается институциональная принадлежность системы мониторинга лесного хозяйства на протяжении всего времени существования. Представлены современные аспекты системы мониторинга, описаны новейшие механизмы инвентаризации и возможные точки приложения результатов мониторинга к управлению лесным хозяйством в стране.

[Подробнее](#)

Национальная инвентаризация лесов в Индии: разработка новой методологии для решения актуальных проблем

В работе представлен краткий обзор методик системы Национальной инвентаризации лесов в Индии в сравнении с некоторыми другими развитыми странами. Также освещены некоторые новые инициативы Службы лесного хозяйства Индии. Рассмотрены детали нового проекта, в котором особое внимание уделяется наземным исследованиям с использованием полевых участков различных размеров и форм.



[Подробнее](#)

Национальная инвентаризация лесов в Китае: история – результаты – международный контекст

В работе описываются изменения в китайской системе мониторинга лесов, значимые как для поддержки постоянного анализа, так и для формирования данных о важных изменениях, внесенных в кадастр за последние годы. Приводятся подробности о структуре выборки и графиков, а также описывается использование других источников данных. Новые технологии и потребности в данных подтверждают, что система инвентаризации лесов в Китае, как и в других странах, будет продолжать развиваться. Учитывая исторические изменения и текущие условия, авторы предлагают вероятные направления для этой эволюции.

[Подробнее](#)

Аналитический обзор количественных и качественных характеристик лесов Российской Федерации: итоги первого цикла государственной инвентаризации лесов

В статье представлены результаты первого цикла государственной инвентаризации лесов Российской Федерации, завершено в 2020 году. На основе инструментальных измерений на постоянных пробных площадях получены точные и достоверные данные о запасах древесины и их распределении по категориям земель лесного фонда и земель, не входящих в лесной фонд, древесным породам, возрастам, производительности и другим параметрам, принятым в лесной статистике.



[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

В лесу заблудился учет

Переход на новую цифровую систему контроля за лесным сектором ФГИС ЛК с 2025 года вызвал опасения участников отрасли. По их мнению, некорректная работа платформы может осложнить работу предприятий вплоть до остановки деятельности. Компании намерены просить отсрочку на применение административных мер до сентября 2025 года. Но Рослесхоз не готов идти на уступки и указывает, что у лесопромышленников было время на подготовку.

05.12.2024 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Финансирование проекта «Сохранение лесов» увеличили на 70 % до 2030 года. Оно составит 71 млрд рублей

Общий объем финансирования федерального проекта «Сохранение лесов», который входит в национальный проект «Экологическое благополучие», составит 71 млрд рублей до 2030 года. Это на 70 % больше, чем выделялось на предыдущие пять лет, сообщил заместитель руководителя Рослесхоза Вячеслав Спиренков на Международном форуме «Российский лес». Как отметил замруководителя Рослесхоза, проект реализуется с 2019 года, ключевая его задача – площадь лесовосстановления должна превышать площадь вырубленных и погибших лесов. Площадь восстановленных лесов с начала реализации проекта составила 7,6 млн га. Создан запас семян, выращено 3,9 млрд штук посадочного материала – «это то, чем лесное хозяйство должно заниматься». Приобретена лесопожарная, лесохозяйственная техника.

04.12.2024 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Лесная посадка: за что экс-чиновника Минобороны осудили на 17 лет

Достаточно строгим, но в рамках закона назвали юристы приговор, который 25 ноября был вынесен экс-главе департамента имущественных отношений Минобороны Дмитрию Куракину. Никулинский суд Москвы приговорил его к 17 годам колонии строгого режима. Это ровно столько, сколько в ходе прений запросил прокурор. Бывший чиновник оформлял разрешения на вырубку ценных пород деревьев под видом санитарной чистки леса, а затем кедр, лиственницы и вековые сосны продавались в Китай. Суд признал Куракина виновным в злоупотреблении полномочиями и получении взяток. Два его сообщника получили по 14 лет колонии. Ущерб от их деятельности в СК оценили в 4 млрд рублей.

25.11.2024 | Известия

[Полная версия публикации](#)

СФ поручит Счетной палате проверить траты регионов на тушение лесных пожаров

Для проверки работы регионов и расходования средств на предотвращение пожаров привлекут Счетную палату. Об этом сказала член Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию Людмила Талабаева на заседании комитета 19 ноября. Сенатор отметила, что меры пожарной безопасности в лесах работают, но ситуация остается сложной. В 2024 году на землях лесного фонда произошло 8,8 тыс. пожаров, охвативших 7,5 млн гектаров. При этом целевой показатель на 2024 год по Российской Федерации составляет 5 млн гектаров – это в 1,4 раза меньше реального показателя.

19.11.2024 | СенатИнформ

[Полная версия публикации](#)

Генпрокурор Краснов: Незаконные вырубки леса сократились в 4 раза

По словам Генерального прокурора Игоря Краснова, климатические угрозы не замыкаются в границах одного государства. Именно поэтому так важны совместные усилия стран по защите окружающей природной среды. Что касается непосредственно защиты природы в нашей стране, то, по данным Краснова, только в этом году российские прокуроры взыскали более 400 млрд рублей в качестве компенсаций причиненного окружающей среде ущерба. *«Результатом этой работы стало сокращение незаконных рубок за последние пять лет в четыре раза. Взыскано более 9 млрд рублей компенсаций причиненного ущерба»*, – подытожил глава российского надзорного ведомства.

17.11.2024 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

На охрану лесов от огня в 2025 году выделят почти 20 млрд рублей

Как заявил руководитель Рослесхоза Иван Советников на пресс-конференции, «на охрану лесов от огня в 2025 году будет выделено более 19,9 млрд рублей, что превышает финансирование 2024 года на 31,2 %. На эти деньги будет закуплена лесопожарная техника и оборудование, в том числе 5,3 млрд рублей будут направлены на создание авиаотделений на территориях бывших зон контроля Республики Саха (Якутия), Забайкальского и Красноярского края, которые позволят оперативно реагировать на лесные пожары».

15.11.2024 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Михаил Мишустин оценил работу по защите лесов

В России находится пятая часть мировых запасов древесины. Это очень серьезное преимущество страны и с точки зрения экологии, и с позиции индустриального развития. О том, что происходит в лесной сфере, премьер-министр Михаил Мишустин говорил на рабочей встрече с руководителем Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) Иваном Советниковым.

Наша задача – сажать больше леса, чем погибло или было вырублено, сказал глава Рослесхоза в беседе с премьер-министром, отметив, что «на новый федеральный проект «Сохранение лесов» выделено практически вдвое больше средств, чем на предыдущий: 71 миллиард против 41 миллиарда рублей». Проект должен был завершиться в этом году, но принято решение продлить его еще на пять лет.

Мишустин поинтересовался процессами цифровизации лесной отрасли. С 1 января 2025 года по всей стране должен быть запущен единый цифровой лесной реестр. Уже введена в промышленную эксплуатацию отраслевая федеральная государственная информационная система, рассказал глава Рослесхоза. На сегодня в ней 99,8 % границ лесничеств и 98,5 % лесных кварталов. Цифровые решения помогают ведомству лучше бороться с незаконными рубками. Почти три года действуют электронные сопроводительные документы. После интеграции с системой Федеральной таможенной службы получилось организовать автовыпуск лесных грузов на экспорт.

23.10.2024 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Система мониторинга углерода в экосистемах появится в РФ после 2030 года

Первое исследование способности российских лесов накапливать углерод будет проведено к 2030 году, оно станет основой национальной системы мониторинга углерода в экосистемах. Об этом ТАСС сообщили в пресс-службе Рослесинфорга. На сегодня в рамках второго цикла инвентаризации полностью завершены работы в 12 регионах: Санкт-Петербурге, Ленинградской, Костромской, Владимирской, Калужской, Тамбовской, Ярославской и Сахалинской областях, Алтайском крае, Еврейской автономной области, Карелии и Ямало-Ненецком автономном округе. В этом году работы проходят в 16 регионах: Амурской, Архангельской, Брянской, Вологодской, Кировской, Омской, Свердловской, Тверской, Томской, Тюменской областях, Забайкальском, Пермском, Приморском, Хабаровском краях, Республиках Башкортостан и Коми.

31.05.2024 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Рослесинфорг впервые спрогнозировал развитие лесов для пяти регионов РФ

Развитие лесов в Архангельской, Вологодской, Омской, Тюменской областях и Приморском крае впервые спрогнозировано в ходе государственной инвентаризации лесов. Об этом сообщили ТАСС в пресс-службе Рослесинфорга. *«Итоги работ по государственной инвентаризации лесов (ГИЛ) подвел Рослесинфорг. Специалисты федеральной лесоучетной организации за год провели оценку состояния лесов на площади 118,8 млн га и смоделировали их развитие для пяти регионов на территории 71,9 млн га. Чтобы выполнить такой комплекс работ, «лесные разведчики» преодолели пеший маршрут длиной более 45 тыс. км по бездорожью»,* – говорится в сообщении. В 2023 году инвентаризация велась в 15 регионах – от Архангельской области до Хабаровского края. Выбранные участки изучают досконально – от деревьев до мхов и лишайников, включая породный состав, возраст деревьев, есть ли у них болезни или повреждения, какой у древесины запас, сколько углерода накопила экосистема. Например, регионы применяют данные инвентаризации для составления лесных планов по качественному и безопасному использованию, восстановлению и разведению лесов. В настоящее время, согласно собранным данным, большую часть лесного покрова России составляют лиственницы – 27 %, березовые леса – 20 %, еще 13 % площади занимают сосны, ели – 10 %.

12.03.2024 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

К защите лесов привлекут космические аппараты

Создание в Российской Федерации системы контроля лесозаготовок не решило проблему произвольных вырубок леса. В Госдуме готовят законопроект об уголовной ответственности за незаконные рубки. В регионах стартует кампания лесозащиты. А в организации «Рослесинфорг» обещают бороться с незаконными вырубками из космоса, то есть с помощью спутниковых фотографий.

25.01.2024 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

В России с 2025 года заработает единый государственный лесной реестр

Все сведения о лесничествах, древесине, сделках с ней и продукцией ее переработки, пунктах размещения заготовленной древесины и объектах переработки леса, содержащиеся в документах, реестровых записях и информационных системах учета, будут сведены в единый реестр. Об этом говорится в опубликованном на сайте Правительства постановлении. Согласно этому документу, указанные данные должны быть внесены в государственный лесной реестр не позднее одного года со дня ввода в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы лесного комплекса. Единый государственный лесной реестр представляет собой свод систематизированных сведений о лесах, их использовании, охране, защите, воспроизводстве, древесине и сделках с ней, а также документов, необходимых для управления в области лесных отношений, учета древесины, и состоит из нескольких реестров. Например, реестра машин и оборудования, предназначенных для рубки лесных насаждений, реестра документов лесного комплекса и т. д. Каждая сделка с древесиной и продукцией ее переработки, которая оформляется в едином реестре, будет идентифицироваться уникальным регистрационным номером.

28.08.2023 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

Сергей Мамедов. Системные проблемы в сфере охраны лесов от пожаров

Возгорания в лесах уже зафиксированы более чем в 70 регионах России. В этом году из-за аномально теплой погоды пожары начались гораздо раньше, чем в прошлом. При этом несколько регионов оказались не готовы к борьбе с огнем. Организация охраны лесов от пожаров в нашей стране недостаточно эффективна. К такому выводу пришла и Счетная палата. Проверка показала, что в каждом субъекте есть системные проблемы. Они замедляют обнаружение возгораний и снижают скорость реагирования на них. О том, что именно мешает лесоохране и как можно исправить ситуацию, рассказал аудитор Счетной палаты Сергей Мамедов.

28.04.2023 | Вместе-РФ

[Полная версия публикации](#)

В Счетной палате назвали учет и мониторинг лесов малоэффективными из-за слабой организации

Учет, мониторинг и охрана лесов недостаточно эффективны из-за организационных недостатков и несовершенства нормативного регулирования. Такой вывод сделали аудиторы Счетной палаты по итогам проверки системы мониторинга и учета лесных ресурсов РФ, а также охраны лесов от пожаров за 2020–2021 годы и истекший период 2022 года. Счетная палата отмечает, что данные в федеральных и региональных автоматизированных информационных системах мониторинга лесных пожаров дублируются, а также могут быть недостоверными. Система дистанционного мониторинга лесных пожаров Рослесхоза («ИСДМ-Рослесхоз») не модернизировалась более трех лет, содержит некорректную информацию и не может быть эффективным прогностическим инструментом обнаружения и учета лесных пожаров. Так, в 2020 году при патрулировании не подтвердились факты лесного пожара по 79 % «термоточек», обнаруженных «ИСДМ-Рослесхоз», отмечается в отчете.

27.04.2023 | ТАСС

[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.

