

202326



СЧЕТНАЯ ПАЛАТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

660009 Красноярск, пр. Мира, д. 110, т. (391) 249-33-30, факс 211-01-89

<http://www.spkrk.ru>

chancel@chamber.krsn.ru

«04» 10 2021 г.

№ 01-114/01-06

Председателю
Законодательного Собрания
Красноярского края

Д.В. Свиридову

О направлении заключения

Уважаемый Дмитрий Викторович!

Счетная палата Красноярского края направляет заключение по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности реализации органами исполнительной власти Красноярского края полномочий по борьбе с лесными пожарами на территории Красноярского края», проведенного в соответствии с планом работы Счетной палаты Красноярского края.

Заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края (протокол от 24.09.2021 № 10).

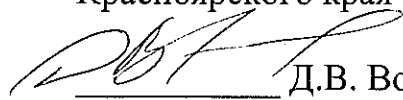
Приложение: заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия на 27 л. в 1 экз.

Председатель
Счетной палаты
Красноярского края

Д.В. Воропаев

012336

УТВЕРЖДАЮ
Председатель
Счетной палаты
Красноярского края


Д.В. Воропаев
«04» 10 2021 г.

Заключение

по результатам экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ эффективности реализации органами исполнительной власти
Красноярского края полномочий по борьбе с лесными пожарами
на территории Красноярского края»
(протокол коллегии от 24.09.2021 № 10)

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:
пункт 2.8 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2021 год,
предложение Законодательного Собрания Красноярского края (письмо
от 19.10.2020 № 2433-и-ЗС).

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: Правительство
Красноярского края, министерство лесного хозяйства Красноярского края,
краевое государственное автономное учреждение «Красноярская база
авиационной и наземной охраны лесов».

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 04 мая
по 16 июля 2021 года.

Цель экспертно-аналитического мероприятия: анализ эффективности
реализации органами исполнительной власти края полномочий по охране лесов
от пожаров на территории Красноярского края.

Исследуемый период: 2020 год (для сравнения использовались данные
2019 года).

Далее по тексту заключения могут применяться следующие сокращения:

«Российская Федерация» – «РФ», «Россия»;

«Красноярский край» – «край»;

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны,
чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий -
МЧС России;

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации -
Минприроды России;

Федеральное агентство лесного хозяйства – Рослесхоз;

министерство лесного хозяйства Красноярского края - Минлесхоз края,
министерство;

федеральное бюджетное учреждение «Центральная база авиационной
охраны лесов «Авиалесоохрана» - ФБУ «Авиалесоохрана»;

краевое государственное автономное учреждение «Красноярская база
авиационной и наземной охраны лесов» - КГАУ «Лесопожарный центр»;

краевое государственное казенное учреждение «Лесная охрана» - КГКУ «Лесная охрана».

В ходе проведения мероприятия установлено следующее.

Анализ ситуации с лесными пожарами на территории Красноярского края

Красноярский край обладает одним из крупнейших запасов лесных ресурсов среди регионов России. Территория лесного фонда края составляет 158,7 млн га. Общий запас древесины по краю оценивается в 11,7 млрд м³ – 34% запасов регионов Сибирского федерального округа (далее – СФО) и 14,2% от общероссийских запасов. В структуре лесов преобладают хвойные породы (лиственница, сосна, кедр, ель, пихта), доля которых составляет около 76%.

Пожароопасный сезон в 2020 году длился 195 дней (с 27 марта по 8 октября). Всего на территории края число случаев лесных пожаров составило 1 377 на площади 457,6 тыс. га (0,3% общей площади лесного фонда). Средняя площадь одного пожара составляла 179,2 га. Режим чрезвычайной ситуации в лесах Красноярского края в течение года вводился 3 раза¹. Основными причинами возникновения лесных пожаров являлись: грозовая активность (50%, 695 случаев), неосторожное обращение с огнем местного населения (31%, 439 случаев), переход огня с земель иных категорий (16%, 212 случаев).

Анализ ситуации с лесными пожарами на территории края показал, что в 2020 году по сравнению с 2019 годом на 1/3 сократилось количество лесных пожаров, их площадь уменьшилась в 5 раз. При этом в 2020 году увеличился удельный вес крупных пожаров в общем количестве возникших (рост 3,4% к 2019 году) и снизился удельный вес пожаров, ликвидированных в течение суток (снижение 6,3% к 2019 году).

В основном лесными пожарами пройдены эксплуатационные леса – 50,3% в общей площади земель лесного фонда, пройденной пожарами. По отношению к общей площади эксплуатационных лесов, площадь эксплуатационных лесов, пройденная пожарами, составила 0,4%.

Около 25% лесных пожаров возникло на арендуемых лесных участках (362 случая, 106,8 тыс. га), из них 92,4% (98,7 тыс. га) перешло в категорию крупных; в течение первых суток ликвидировано 2,2% (2,4 тыс. га).

Ущерб от лесных пожаров в 2020 году составил 848,9 млн рублей, из них потери древесины на корню – 611,3 млн рублей, погибло молодняков на 237,6 млн рублей.

Мероприятия по тушению лесных пожаров осуществлялись на площади 216,9 тыс. га, из них: 109,1 тыс. га (50,3%) – силами субъекта РФ (КГАУ «Лесопожарный центр», арендаторы); 107,6 тыс. га (49,6%) – силами РФ (ФБУ «Авиалесоохрана», лесопожарные формирования субъектов РФ); 0,2 тыс. га (0,1%) – иными силами (МЧС России).

¹ Постановления Правительства края «О введении режима чрезвычайной ситуации в лесах Красноярского края» от 24.04.2020 № 275-п, от 02.07.2020 № 478-п, от 17.08.2020 № 575-п.

В целях восстановления вырубленных, погибших и поврежденных лесов, а также сохранения их полезных функций и биологического разнообразия, в 2020 году в Красноярском крае проведено лесовосстановление на площади 99,9 тыс. га (+7,5% к 2019 году). Площадь искусственного лесовосстановления увеличилась на 55,1% (с 6,9 тыс. га в 2019 году до 10,7 тыс. га в 2020 году), площадь естественного лесовосстановления увеличилась на 3,7% (с 86,0 тыс. га в 2019 году до 89,2 тыс. га в 2020 году). В 2020 году впервые в крае проведены работы по компенсационному лесовосстановлению на общей площади 0,8 тыс. га.

Красноярский край занимает лидирующие позиции среди субъектов Сибирского федерального округа по выращиванию посадочного материала с открытой корневой системой. Ежегодный объем выращивания стандартного посадочного материала составляет около 30 млн штук, что позволяет обеспечивать собственные потребности в посадочном материале и реализовывать его за пределы края.

Площадь лесовосстановления и лесоразведения в 2020 году в Красноярском крае составила 49,8% к площади вырубленных и погибших лесных насаждений.

Анализ полноты нормативного правового регулирования в области охраны лесов от пожаров

Согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ лесное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ.

Основной объем полномочий по нормативному правовому регулированию в области охраны лесов от пожаров регулируется Лесным кодексом РФ, другими федеральными законами, указами Президента РФ, нормативными правовыми актами Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, регулирующих лесные отношения. Субъектам РФ предоставлено право принимать законы и издавать нормативные правовые акты в соответствии с федеральным законодательством и в пределах своих полномочий.

Высшим должностным лицом субъекта РФ утверждается Лесной план субъекта РФ (статья 86 Лесного кодекса РФ) и Сводный план тушения лесных пожаров на территории субъекта РФ по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (статья 53.3 Лесного кодекса РФ).

В соответствии со статьей 82 Лесного кодекса РФ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в анализируемой сфере относится организация осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения.

К числу полномочий органов государственной власти субъектов РФ, переданных им Российской Федерацией, отнесены полномочия, предусмотренные статьей 83 Лесного кодекса РФ:

- осуществление на землях лесного фонда охраны лесов, в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров (за исключением выполнения взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществления мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров);

- осуществление на землях лесного фонда федерального государственного пожарного надзора в лесах, за исключением деятельности в сфере охотничьего хозяйства; установление перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор в лесах (с 01.07.2021 данное полномочие исключено²).

Установленная Лесным кодексом РФ система мероприятий по охране лесов от пожаров представлена в приложении 1.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что необходимая нормативная правовая база в исследуемой сфере, как на федеральном, так и на региональном уровне сформирована.

Меры пожарной безопасности в лесах осуществляются в соответствии с Лесным планом субъекта РФ. Лесной план края утвержден Губернатором края³. В 2019 году в Лесной план края внесены изменения⁴. Вместе с тем на дату проведения мероприятия требуется его актуализация в части уточнения:

- мероприятий и объемов выполнения мероприятий по охране лесов, воспроизводству лесов и лесоразведению;

- целевых прогнозных показателей эффективности реализации мероприятий Лесного плана края;

- сведений о лесопожарном зонировании земель лесного фонда края с целью приведения в соответствие с Приказом Рослесхоза от 05.08.2020 № 753;

- норм обеспеченности специализированной лесопожарной техникой, противопожарным оборудованием, инвентарем и средствами связи.

Планы тушения лесных пожаров на территории лесничеств края утверждены приказами Минлесхоза края 27.01.2020. Установленные Правительством РФ⁵ сроки утверждения данных планов соблюдены.

Сводный план тушения лесных пожаров на территории края на период пожароопасного сезона 2020 года (далее – Сводный план тушения лесных пожаров)⁶ согласован Рослесхозом в установленные сроки⁷ - 21.02.2020.

Вместе с тем в нарушение пункта 2 Правил разработки Сводного плана тушения лесных пожаров установлено несоответствие данных Сводного плана тушения лесных пожаров и плана тушения пожаров на территории КГБУ «Богучанское лесничество». В отличие от Сводного плана тушения лесных

² Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

³ Указ Губернатора края от 21.12.2018 № 332-уг.

⁴ Указ Губернатора края от 01.11.2019 № 300-уг.

⁵ Постановление Правительства РФ от 17.05.2011 № 377 «Об утверждении правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы».

⁶ Утвержден распоряжением Губернатора края от 19.03.2020 № 134-рг.

⁷ Постановление Правительства РФ от 18.05.2011 № 378 «Об утверждении Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации».

пожаров план лесничества не содержит данных о подразделениях Невонская и Хребтовская лесопожарные станции.

Выводы:

Лесное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Необходимая нормативная правовая база в области охраны лесов от пожаров, как на федеральном, так и на региональном уровне сформирована.

В целях совершенствования мер пожарной безопасности в лесах, а также уточнения целевых прогнозных показателей эффективности реализации отдельных мероприятий, требуется актуализация Лесного плана края.

Кроме того, необходимо привести в соответствие данные Сводного плана тушения лесных пожаров на территории края на период пожароопасного сезона и плана тушения пожаров на территории КГБУ «Богучанское лесничество».

Анализ реализации в крае полномочий по охране лесов от пожаров

В реализации полномочий в области охраны лесов от пожаров принимают участие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, а также арендаторы лесных участков. Схема взаимодействия представлена в приложении 2.

Основным документом, определяющим полномочия органов государственной власти края в анализируемой сфере, является Закон края от 18.06.2009 № 8-3427 «О полномочиях органов государственной власти края в сфере природопользования и охраны окружающей среды» (далее – Закон края № 8-3427).

1. Реализация полномочий Правительством края.

Статьей 8 Закона края № 8-3427 установлены полномочия Правительства края в области охраны лесов от пожаров, в том числе: обеспечение координации всех мероприятий по борьбе с лесными пожарами на территории края и, в случае необходимости, создание для этой цели рабочих групп; установление перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор в лесах; утверждение перечня населенных пунктов на территории Красноярского края, подверженных угрозе лесных пожаров.

Распоряжением Правительства края от 25.03.2015 № 238-р утвержден план мероприятий по профилактике лесных пожаров, противопожарному обустройству лесов на территории края с указанием сроков и ответственных за его исполнение. При этом 10 из 18 мероприятий плана носят рекомендательный характер.

Рабочие группы с целью решения вопросов по борьбе с лесными пожарами на территории края с 2017 года не создавались. Согласно информации Правительства края, данное полномочие осуществлялось в рамках проведения оперативных и рабочих совещаний, заседаний Президиума Правительства края, а также заседаний комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности.

Кроме того, Правительством края не принят нормативный правовой акт, устанавливающий порядок сбора информации от жителей региона, предусматривающий поощрение за предоставление подтвержденной информации о нарушениях требований пожарной безопасности в лесах, разработка которого осуществлена Минлесхозом края согласно поручению Губернатора края по итогам совещания по проблемным вопросам прохождения на территории края пожароопасного периода 2020 года⁸ (аналогичный нормативный правовой акт принят в Забайкальском крае).

2. Реализация полномочий Минлесхозом края.

Статьей 9 Закона края № 8-3427 на Минлесхоз края возложено 21 полномочие в анализируемой сфере. Большая часть полномочий реализуется министерством в установленном порядке. Так, например, в соответствии с утвержденным Минприроды России порядком⁹ Минлесхозом края вводились ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах на территории края¹⁰.

Анализ реализации Минлесхозом края полномочий по охране лесов от пожаров выявил следующие недостатки.

1) В Положении о министерстве отсутствует компетенция по организации тушения лесных пожаров, предусмотренная пунктом «р» статьи 9 Закона края № 8-3427.

2) Некачественная разработка Лесного плана края и его несогласованность с лесохозяйственными регламентами.

Реализация полномочия по осуществлению мер пожарной безопасности, в частности противопожарному обустройству лесов, осуществляется в соответствии с Лесным планом края, лесохозяйственными регламентами, проектами освоения лесов. В то же время выполненные объемы мероприятий по охране лесов от пожаров значительно превышают объемы, предусмотренные в указанных документах, что свидетельствует об их существенном занижении на этапе планирования. Так, в 2020 году выполнение работ по мероприятию «Строительство лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров» в 6 раз превышает плановые показатели, предусмотренные Лесным планом края (план - 174,9 км, выполнено – 1 077,5 км). Объемы работ по реконструкции лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, перевыполнены более чем в 4 раза, установка плакатов, стендов в 19 раз, благоустройство мест отдыха в 18 раз. Перевыполнение плановых показателей обеспечено арендаторами лесных участков. В 2019 году отмечено аналогичное превышение.

При этом плановые показатели на период действия вновь утвержденного Лесного плана края снижены по отношению к плановым показателям на период действия предыдущего Лесного плана края, в отдельных случаях в 2 и более раза. Согласно информации Минлесхоза края в настоящее время подготовлены

⁸ Протокол от 07.07.2020 № 143.

⁹ Утвержден Приказом Минприроды России от 06.09.2016 № 457.

¹⁰ Приказы Минлесхоза края от 24.04.2020 № 86-801-од, от 02.07.2020 № 86-1178-од, от 18.08.2020 № 86-1549-од.

предложения по корректировке действующего Лесного плана края в части объемов противопожарных мероприятий. Так, предлагается существенно увеличить объемы строительства дорог противопожарного назначения (до 8 200 км), объемы по прочистке минерализованных полос (до 100 000 км), их устройство (до 75 000 км), а также некоторые другие мероприятия.

Кроме того, Лесной план края не содержит плановые показатели по мероприятиям, реализация которых осуществляется за счет средств лиц, использующих леса.

Согласно данным Государственного лесного реестра (форма № 16-ГЛР) в 2020 году объемы выполненных работ по всем мероприятиям превышают показатели, установленные и в лесохозяйственных регламентах. Исключение составляют мероприятия «Прокладка просек, противопожарных разрывов», «Прочистка просек», фактические показатели которых не достигли плановых значений на 8,6 км и 57,3 км соответственно. Профилактическое контролируемое противопожарное выжигание хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов проведены в полном объеме.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия также установлена несогласованность плановых показателей годового объема мероприятий по охране лесов от пожаров, предусмотренных Лесным планом края и лесохозяйственными регламентами, отклонения варьируют от 0,1% до 100%.

Согласно информации Минлесхоза края Лесной план края также содержит не отвечающие географическим, лесорастительным и природно-климатическим особенностям края мероприятия (создание и содержание противопожарных заслонов, лесных опушек, устройство пожарных водоемов, прокладка просек и противопожарных разрывов), а также неактуальное мероприятие (строительство 51 наблюдательного пункта: вышек, мачт, павильонов и других наблюдательных пунктов), поскольку в период с 2019 года по 2021 год на территории края реализуется пилотный проект «Реформирование лесоуправления и меры по борьбе с лесными пожарами в России» по направлению «Совершенствование системы прогнозирования и раннего обнаружения пожаров», в ходе которого планируется установить 100 камер видеонаблюдения на вышках сотовых операторов в целях организации системы дистанционного обнаружения лесных пожаров.

Кроме того, отсутствие информационной системы, позволяющей консолидировать данные о показателях Лесного плана края в части мероприятий по охране лесов от пожаров в разрезе лесничеств, интегрированной с информационной системой по ведению государственного лесного реестра, приводит к наличию технических ошибок при вводе данных вручную и замедлению процесса обработки информации.

3) Организация обеспечения средствами предупреждения и тушения лесных пожаров осуществляется не в полном объеме.

В результате, по итогам проверки готовности Минлесхоза края к пожароопасному сезону 2020 года на землях лесного фонда, проведенной Департаментом лесного хозяйства по СФО в рамках контроля за исполнением субъектами РФ переданных полномочий в области лесных отношений

в соответствии с критериями оценки готовности к пожароопасному сезону, сделан вывод об ограниченной готовности Красноярского края к пожароопасному сезону. Аналогичный вывод сделан в 2019 году.

3. Реализация полномочий подведомственными учреждениями.

1) Для выполнения работ по осуществлению мер пожарной безопасности и тушению лесных пожаров на территории края создано КГАУ «Лесопожарный центр»¹¹. Меры противопожарного обустройства лесов, осуществление мониторинга пожарной опасности в лесах и тушение лесных пожаров ежегодно утверждаются приказами Минлесхоза края в рамках государственного задания КГАУ «Лесопожарный центр».

В ходе мероприятия выявлено недостижение в 2020 году качественных показателей, установленных государственным заданием - «обнаружение лесных пожаров на малой площади (до 5 га) не менее, %» по следующим видам работ: «мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров путем наземного патрулирования», «авиационный мониторинг...», «космический мониторинг...» (плановые показатели - 97,97%, фактические - 89,15%).

Кроме того, учреждением не соблюдена установленная (назначенная) кратность авиационного патрулирования - фактическая кратность авиапатрулирования в среднем по краю в 2020 году составила 75,4%. При этом в сравнении с предыдущим периодом отмечается увеличение процента выполнения кратности (в 2019 году выполнена на 74,1%).

Наибольшие отклонения от назначенной периодичности авиапатрулирования в 2020 году зафиксированы в следующих авиаотделениях: Ермаковское - 54,6%, Усинское - 62,2%, Саянское - 63,3%, Курагинское - 64,3%, Ванаварское - 65,7%, Манское - 67,5%, Красноярское - 68,5%.

Основными причинами невыполнения назначенных кратностей патрулирования в рассматриваемом периоде являлись неблагоприятные погодные условия (дождь, ветер, гроза) и отсутствие условий для безопасного выполнения комплекса лесоавиационных работ ввиду задымления (Богучанский, Кежемский, Эвенкийский муниципальные районы).

В ходе мероприятия также выявлены случаи представления недостоверных данных о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

В соответствии с Правилами осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности¹² (далее – Правила контроля достоверности) региональной диспетчерской службой¹³ края в федеральную диспетчерскую службу лесного хозяйства по установленным формам направлялись сведения (отчеты) о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах¹⁴.

¹¹ Распоряжение Правительства края от 28.12.2011 № 1169-р.

¹² Утверждены Постановлением Правительства РФ от 18.08.2011 № 687 «Об утверждении Правил осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах».

¹³ Создана в структуре КГАУ «Лесопожарный центр» (приказ Минлесхоза края от 12.01.2017 № 12-од).

¹⁴ Форма № 1-ЛО «Ежедневная форма сведений о лесопожарной обстановке»; форма № 2-ЛО «Ежемесячная форма сведений о выполнении противопожарных мероприятий и привлечении к ответственности за лесные пожары»; форма № 3-ЛО «Ежегодная форма сведений о работе в пожароопасном сезоне учреждений по авиационной охране лесов от пожаров и наземных лесопожарных формирований».

Согласно информации, предоставленной Рослесхозом, в результате контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, проведенного на основании пункта 6 Правил контроля достоверности, сотрудниками федеральной диспетчерской службы лесного хозяйства в 2020 году выявлено 8 фактов значительного расхождения данных и направлено 8 извещений о представлении объяснений по факту несовпадения сведений о лесных пожарах или уточнения представленных сведений (в 2019 году - 4 факта, 4 извещения). В результате в 2020 году внесено 533 корректировки, скорректированная площадь, пройденная огнем, составила 64,9 тыс. га или 14,2% от общей площади, пройденной огнем (в 2019 году - 893 корректировки, площадь, пройденная огнем, скорректирована на 234,9 тыс. га или на 9,7%).

В результате проведения специалистами ФБУ «Авиалесоохрана» выездной проверки, в ходе которой выполнялись авиационные работы по осмотру одного крупного лесного пожара, выявлено занижение данных, представляемых региональной диспетчерской службой Красноярского края, в 16 раз.

2) С целью предупреждения, выявления и пресечения нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований лесного законодательства, в крае создано КГКУ «Лесная охрана»¹⁵.

Полномочие по организации готовности организаций, на которые возложена охрана лесов, к пожароопасному сезону реализовывалось в отсутствие нормативного правового акта, регламентирующего порядок осуществления и взаимодействия Минлесхоза края, лесничеств, КГКУ «Лесная охрана».

Готовность к пожароопасному сезону проверялась путем осмотров пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря в рамках исполнения лесопользователями заключенных договоров аренды лесных участков. В отношении организаций, не укомплектованных противопожарным инвентарем, принимались меры административного и гражданско-правового воздействия.

Анализ реализации полномочия по осуществлению на землях лесного фонда федерального государственного пожарного надзора в лесах, осуществляемого в рамках проведения федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), показал следующее.

Красноярский край в 2020 году по отношению к 2019 году ухудшил позиции в рейтинге субъектов РФ по осуществлению органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в области лесных отношений, в части осуществления полномочий по федеральному государственному надзору, переместившись с 13 на 23 место.

Следует отметить, что в нарушение положений Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а также части 32 Порядка формирования государственного задания в отношении краевых государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения

¹⁵ Распоряжение Правительства края от 28.04.2011 № 287-р «О создании краевых государственных казенных учреждений путем изменения типа существующих краевых государственных бюджетных учреждений».

государственного задания¹⁶, согласно Уставу¹⁷, КГКУ «Лесная охрана» осуществляет контроль за выполнением государственных заданий краевыми государственными бюджетными учреждениями (лесничествами).

Утверждение маршрутов патрулирования лесов Минлесхозом края осуществлялось в отсутствие критериев, на основании которых должны устанавливаться маршруты, протяженность и периодичность патрулирования, поскольку Порядок проведения мероприятий по контролю (патрулированию) на землях лесного фонда, расположенных на территории Красноярского края¹⁸, их не определяет.

Планы проведения проверок по федеральному государственному лесному надзору (лесной охране) и федеральному государственному пожарному надзору в лесах Минлесхозом края и КГКУ «Лесная охрана» выполнены в 2020 году не в полном объеме, в связи со сложной эпидемиологической обстановкой в крае¹⁹. Из 64 проверок, запланированных в 2020 году, проведены 4, или 6,3%. В 2019 году – из 29 проведено 25 проверок (4 проверки не проведены в связи с ликвидацией, либо прекращением деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей), или 86,2%. Количество плановых (рейдовых) осмотров (обследований) лесных участков снизилось по отношению к 2019 году на 10%, количество мероприятий по контролю (патрулированию) в лесах незначительно увеличилось (на 1,2%).

Основную долю (около 50%) в административных правонарушениях занимают нарушения правил пожарной безопасности в лесах. За указанные нарушения в 2020 году к административной ответственности привлечено более 2,0 тысяч лиц²⁰, сумма штрафных санкций составила 72,0 млн рублей, что выше показателей 2019 года более чем в 3 раза, из них добровольно оплачено и взыскано 11,3 млн рублей (15,7%).

Согласно результатам проверок деятельности органов местного самоуправления по обеспечению противопожарной безопасности, проведенных межведомственными группами с участием сотрудников Минлесхоза края и КГКУ «Лесная охрана»²¹ по поручениям Губернатора края в 2020 году, в муниципальных образованиях выявлены факты невыполнения либо выполнения не в полном объеме мероприятий по обустройству противопожарных преград установленной ширины на земельных участках, имеющих общую границу с государственным лесным фондом, множественные неконтролируемые сельскохозяйственные палы, неэффективная организация контрольных и маневренных групп.

¹⁶ Утвержден постановлением Правительства Красноярского края от 09.10.2015 № 539-п.

¹⁷ Пункт 2.4.4 Устава КГКУ «Лесная охрана» (утвержден приказом Минлесхоза края от 26.01.2017 № 64-од).

¹⁸ Утвержден приказом Минлесхоза края от 18.04.2017 № 443-од.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля...», Указ Губернатора края от 24.03.2020 № 66-уг «О мерах по приостановлению назначения и проведения проверок, в отношении которых применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ...».

²⁰ В соответствии со статьей 8.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

²¹ В состав также входят представители агентства по гражданской обороне, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности края, ГУ МЧС России по краю, ГУ МВД России по краю, Минсельхоза края.

Основными системными недостатками, установленными в ходе проверок, являлись:

отсутствие спланированной работы профилактических групп по контролю обстановки и соблюдению гражданами и юридическими лицами требований особого противопожарного режима и ограничений, устанавливаемых в связи с введением на территории края режима чрезвычайной ситуации в лесах;

отсутствие планов противопожарного обустройства населенных пунктов;

отсутствие перечня заброшенных, бесхозных строений, сооружений, а также земельных участков на территории населенных пунктов, садоводческих, или огороднических некоммерческих товариществ и мер по их сносу, а также по очистке территорий от сухой растительности и мусора.

Наибольшее количество нарушений выявлено в Березовском, Шарыповском, Минусинском, Новоселовском районах.

3) Краевые государственные бюджетные учреждения – лесничества созданы для выполнения работ, оказания услуг в области лесных отношений.

При действии на территории лесничества нескольких лесных пожаров, когда для их тушения достаточно имеющихся сил и средств пожаротушения лесопожарных организаций, организацию тушения осуществляет оперативный штаб лесничества²² (далее - Оперативный штаб). В состав Оперативного штаба входят должностные лица лесничества и организаций, участвующих в тушении лесных пожаров. Оперативный штаб создается решением руководителя лесничества ежегодно до начала пожароопасного сезона и действует до его окончания.

В период действия особых противопожарных режимов и введения режима чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, Оперативный штаб лесничества действует во взаимодействии с комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления.

Руководит работой Оперативного штаба руководитель лесничества.

В ходе мероприятия установлено, что в Уставах лесничеств края не содержится компетенция руководителя лесничества по созданию Оперативного штаба лесничества и руководству его деятельностью.

Выводы:

Основным документом, определяющим полномочия органов государственной власти края в области охраны лесов от пожаров, является Закон края от 18.06.2009 № 8-3427 «О полномочиях органов государственной власти края в сфере природопользования и охраны окружающей среды».

Большая часть полномочий в анализируемой сфере реализуется в установленном порядке. Однако в ходе мероприятия выявлены отдельные недостатки, как со стороны Правительства края, так и в деятельности Минлесхоза края и подведомственных ему учреждений.

Значительная часть замечаний в отношении исполнения полномочий министерством лесного хозяйства края относится к качеству разработки Лесного

²² Приказ Минприроды России от 08.07.2014 № 313 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров».

плана края и его несогласованности с лесохозяйственными регламентами. Наличие технических ошибок, отсутствие плановых значений показателей по мероприятиям, реализация которых осуществляется за счет средств лиц, использующих леса и, как следствие, значительное занижение показателей, предусмотренных к выполнению, несогласованность мероприятий, представленных в приложениях Лесного плана края, а также наличие неактуальных мероприятий, свидетельствуют о некачественной разработке Лесного плана края в части мероприятий по охране лесов от пожаров и необходимости внесения в Лесной план края соответствующих изменений.

Анализ достижения плановых значений критериев, характеризующих эффективность охраны лесов от пожаров в Красноярском крае

Согласно оценке эффективности осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в области лесных отношений, ежегодно проводимой Рослесхозом в соответствии с Методикой, утвержденной Минприроды России²³, Красноярский край стабильно имеет низкий уровень эффективности²⁴. В то же время в 2020 году по отношению к 2019 году наблюдается улучшение позиций в рейтинге субъектов РФ, уполномоченных в области лесных отношений по исполнению переданных полномочий. По итогам 2020 года краю присвоено 65 место, в 2019 году - 70 (из 81), в том числе по охране лесов от пожаров – 58 место (в 2019 году – 62).

Согласно рейтингу эффективности охраны лесов от пожаров²⁵, характеризующему уровень эффективности охраны лесов от пожаров в период 2019-2020 годов, Красноярский край входит в перечень регионов (50), замыкающих рейтинг, поскольку на ликвидацию пожаров уходило больше 24 часов.

По площади, пройденной лесными пожарами на территории лесного фонда²⁶, Красноярский край два года подряд занимает 2 место после Республики Саха-Якутия. В 2019 году в категории свыше 1 000 000 га площадь лесных пожаров составляла 2 426,7 тыс. га, в 2020 году в категории от 100 000 га до 1 000 000 га - 457,6 тыс. га.

Оценка эффективности осуществления переданных полномочий проводится по критериям, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 06.03.2012 № 194.

Информация о достигнутых значениях показателей, характеризующих организацию и обеспечение охраны лесов от лесных пожаров в Красноярском крае, представлена в таблице:

²³ Приказ Минприроды России от 09.12.2014 № 545 «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений».

²⁴ <http://rosleshoz.gov.ru/activity/evaluation/regions>.

²⁵ http://rosleshoz.gov.ru/rates/forest_fires/land.

²⁶ http://rosleshoz.gov.ru/rates/forest_fires/area.

Наименование критерия	2019 год		откло нен.	2020 год		откло нен.	2020/2019, %	
	план	факт		план	факт		план	факт
Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от лесных пожаров, %	0,02	0,05	0,03	0,02	0,03	0,01	100,0	60,0
Соотношение средней площади одного лесного пожара текущего года и средней площади одного лесного пожара за последние 5 лет, %	x	152,9	x	x	86,0	x	x	56,2
Доля крупных лесных пожаров (площадью более 25 гектаров в зоне наземной охраны лесов и более 200 гектаров в зоне авиационной охраны лесов) в общем количестве возникших лесных пожаров, %	x	14,1	x	x	17,5	x	x	124,1
Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения (по числу случаев), в общем количестве ликвидированных пожаров, %	83,3	64,4	-18,9	84,0	58,1	-25,9	100,8	90,2

Анализ достижения плановых значений критериев, характеризующих эффективность охраны лесов от пожаров в крае, показал следующее:

значения показателя «Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от лесных пожаров» превысили установленные значения: в 2019 году - на 0,3%, в 2020 году - на 0,1%. Высокое значение показателя в 2019 году обусловлено чрезвычайной горимостью лесов, вызванных аномальными погодными условиями (высокими среднесуточными температурами, абсолютным отсутствием осадков), установившимися в Богучанском, Кежемском и Эвенкийском муниципальных районах края. В 2020 году значение данного показателя снизилось на 40%;

показатель «Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения (по числу случаев), в общем количестве ликвидированных пожаров» сложился ниже плановых значений: в 2019 году - на 18,9%, в 2020 году - на 25,9%.

Согласно информации Минлесхоза края основная доля лесных пожаров возникала в отдаленных и труднодоступных участках, преимущественно в авиационной зоне охраны лесов, что требовало больше времени и сил на их ликвидацию. Лесопожарное зонирование земель лесного фонда Красноярского края, установленное Рослесхозом²⁷, отражено в таблице:

Зона наземного обнаружения и тушения	Зона лесоавиационных работ	
	Зона авиационного обнаружения и тушения	Зона исключительного обнаружения с помощью космических средств и преимущественно авиационного тушения
7 672,7 тыс. га (4,8% общей площади лесного фонда)	30 106,1 тыс. га (19% общей площади лесного фонда)	120 964,1 тыс. га (76,2% общей площади лесного фонда)

При этом в 2020 году средняя площадь одного лесного пожара сложилась на 14% ниже средней площади одного лесного пожара за последние 5 лет²⁸.

Выводы:

Красноярский край два года подряд занимает 2 место после Республики Саха-Якутия по площади, пройденной лесными пожарами на территории лесного фонда.

²⁷ Приказы Рослесхоза от 07.06.2018 № 468 и от 05.08.2020 № 753.

²⁸ Согласно формам 7-ОИП средняя площадь 1 лесного пожара за последние 5 лет - 208,4 га (2020 год - 179,2 га).

Отдельные показатели, характеризующие качество обеспечения охраны лесов от пожаров в крае, а также критерии, характеризующие эффективность охраны лесов от пожаров, в 2020 году не достигли своих плановых значений.

Красноярский край входит в перечень регионов, замыкающих рейтинг эффективности охраны лесов от пожаров, поскольку на ликвидацию пожаров уходит больше 24 часов. Также отмечено ухудшение позиции края в рейтинге субъектов РФ в части осуществления полномочий по федеральному государственному надзору.

Оценка финансового, кадрового и имущественного обеспечения реализации полномочий по охране лесов от пожаров

1. Финансовое обеспечение.

1) Реализация переданных полномочий по охране лесов от пожаров на территории края в анализируемом периоде осуществлялась за счет:

средств субвенций, предоставленных из федерального бюджета бюджету Красноярского края в соответствии с Правилами расходования и учета средств²⁹;

средств краевого бюджета, включая средства резервного фонда Правительства Красноярского края;

иных источников (средства арендаторов лесных участков).

Общий объем бюджетных средств, направленных на реализацию полномочий по охране лесов от пожаров на территории Красноярского края в 2020 году составил 2 388,7 млн рублей (72,5% в общем объеме расходов на лесное хозяйство края), из них 1 342,1 млн рублей (56,2%) – средства федерального бюджета, 1 046,5 млн рублей (43,8%) – средства краевого бюджета. По сравнению с 2019 годом общий объем финансирования увеличился на 16,3%. Структура расходов представлена в таблице:

Показатель	2019 год, млн рублей			2020 год, млн рублей		
	всего	краевой бюджет	федеральный бюджет	всего	краевой бюджет	федеральный бюджет
ВСЕГО РАСХОДОВ	2 053,7	840,9	1 212,8	2 388,7	1 046,5	1 342,1
Выполнение мер пожарной безопасности в лесах (в т.ч. авиатрулирование)	944,6	561,3	383,3	978,4	560,5	417,8
Тушение лесных пожаров	981,2	266,9	714,3	1 170,4	390,0	780,4
Государственный лесной надзор (лесная охрана), федеральный государственный пожарный надзор в лесах	127,9	12,7	115,2	239,9	96,0	143,9

Кроме того, в 2020 году арендаторами лесных участков выполнены меры пожарной безопасности в лесах (на арендуемых участках) за счет собственных средств на сумму 441 млн рублей, что на 929,8 млн рублей (на 67,8%) меньше, чем в 2019 году.

Следует отметить, что расчет стоимости выполнения работ в области охраны лесов от пожаров осуществлялся Минлесхозом края исходя

²⁹ Постановление Правительства РФ от 29.12.2006 № 837 «Об утверждении Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений».

из доведенных Рослесхозом лимитов финансирования и установленных объемов работ и не учитывал фактические затраты на охрану лесов от пожаров. По данным Минлесхоза края расчетная потребность превышает предоставляемый Рослесхозом на начало года объем субвенции на выполнение переданных полномочий более чем в 2 раза, информация представлена в таблице:

Годы	Расчетная потребность в финансовом обеспечении мероприятий по охране лесов от пожаров, млн рублей	Фактический объем средств, предоставленный из федерального бюджета на реализацию переданных полномочий по охране лесов от пожаров на начало года, млн рублей	Объем средств, запланированный Рослесхозом, в % к расчетной потребности
2019	1 782,5	839,7	47,1
2020	2 075,6	843,0	40,6

2) Финансирование расходов, связанных с реализацией мероприятий по выполнению мер пожарной безопасности и тушению лесных пожаров на территории края, осуществлялось путем предоставления Минлесхозом края субсидии КГАУ «Лесопожарный центр» на финансовое обеспечение выполнения государственного задания. В 2020 году в государственное задание КГАУ «Лесопожарный центр» вносились изменения 6 раз. Основная часть изменений связана с корректировкой объемов финансирования государственного задания и обусловлена выделением дополнительных лимитов бюджетных ассигнований.

В нарушение установленного порядка³⁰ Минлесхозом края своевременно не размещены отчеты о выполнении государственного задания КГАУ «Лесопожарный центр» за 2020 год на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru).

Информация об объеме бюджетных средств, направленных КГАУ «Лесопожарный центр» на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, представлена в таблице:

Показатель	Утверждено бюджетных назначений, млн. рублей	Исполнено		Не исполнено, млн. рублей
		млн. рублей	%	
1) Средства субсидии на выполнение государственного задания, всего из них:	2 248,5	2 248,5	100%	0,0
предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров	49,0	49,0	100%	0,0
тушение пожаров в лесах	1 170,4	1 170,4	100%	0,0
мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров	856,2	856,2	100%	0,0
ликвидация очагов вредных организмов	172,9	172,9	100%	0,0
2) Средства субсидии на иные цели, всего из них:	73,2	73,2	100%	0,0
оснащение лесопожарной техникой и оборудованием для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров	69,9	69,9	100%	0,0
приобретение камер видеонаблюдения в целях создания системы дистанционного мониторинга и раннего обнаружения лесных пожаров на территории Красноярского края	3,3	3,3	100%	0,0
3) За счет приносящей доход деятельности	60,5	56,1	92,7	4,4
Всего	2 382,2	2 377,8	99,8	4,4

³⁰ Абзац пятый пункта 5 Порядка, утвержденного постановлением Правительства края от 09.10.2015 № 539-п «Об утверждении Порядка формирования государственного задания в отношении краевых государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

В 2020 году в целях выполнения государственного задания заключено 45 договоров на оказание авиационных услуг по мониторингу и тушению лесных пожаров, в том числе 5 (11,1%) договоров заключены по итогам проведения конкурентных переговоров и 40 (88,9%) договоров по итогам проведения закупки у единственного поставщика. Фактическая стоимость оказанных услуг составила 719,2 млн рублей, в том числе по итогам проведения конкурентных переговоров 110,6 млн рублей.

По указанным договорам выполнялись следующие виды авиационных работ:

- авиационное патрулирование – 1 договор на сумму 1,5 млн рублей (2,2%);
- авиационное патрулирование и тушение лесных пожаров – 18 договоров на сумму 229,6 млн рублей (40%);
- тушение лесных пожаров – 26 договоров на сумму 522,2 млн рублей (57,8%).

Исполнителями лесоавиационных работ в 2020 году являлись 6 авиакомпаний: АО «КрасАвиа», ООО «АэроГео», ООО «СпецАвиа», ООО «Агат», ООО «АК «Борус», ФБУ «Авиалесоохрана».

Кроме того, в 2018 году по результатам конкурентных переговоров было заключено 9 договоров на оказание авиационных услуг по мониторингу и тушению лесных пожаров сроком на три года. Стоимость оказанных услуг в 2020 году составила 122,34 млн рублей. Исполнителями лесоавиационных работ являлись 4 авиакомпании: АО «КрасАвиа», ООО «АэроГео», ООО «Агат», ООО «Аэропром».

В ходе мероприятия выявлено, что в 2020 году 37 договоров на оказание авиационных услуг по мониторингу и тушению лесных пожаров заключены с единственным поставщиком в период с мая по сентябрь после начала пожароопасного сезона³¹, поскольку на начало года отсутствовало достаточное финансирование для заключения договоров конкурентным способом.

В результате анализа указанных договоров установлены факты заключения с разными авиакомпаниями договоров на оказание услуг с применением аналогичных воздушных судов, по которым стоимость летного часа значительно отличалась. Кроме того, выявлены случаи, когда с одной и той же авиакомпанией в один день заключались договора на один и тот же тип воздушного судна с существенно различающейся стоимостью. Примеры приведены в таблице:

Тип воздушного судна	Наименование авиакомпании	Номер договора	Стоимость летного часа, рублей
Ми-8	АО «КрасАвиа»	от 15.02.2018 № 249/д	148 490,62
	ООО «АэроГео»	от 13.02.2018 № 242/д	116 480,00
Cessna-206	ООО «АэроГео»	от 28.02.2018 № 365/д	48 900,00
	ООО «АэроГео»	от 28.02.2018 № 366/д	70 000,00

³¹ Согласно приказу Минлесхоза края от 27.03.2020 № 86-515-од дата начала пожароопасного сезона 27 марта 2020 года, дата начала фактической горимости в лесах в авиационной зоне 8 апреля 2020 года.

3) Финансирование расходов, связанных с реализацией мероприятий федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах на территории Красноярского края, осуществлялось за счет средств федерального и краевого бюджетов.

Основная доля средств, предусмотренных на финансовое обеспечение переданного полномочия (81,5%), направлялась в КГКУ «Лесная охрана», в соответствии с утвержденной бюджетной сметой учреждения, оставшаяся сумма – на обеспечение деятельности отдела государственного лесного надзора, пожарного надзора в лесах и противодействия незаконным рубкам, а также отдела контроля за транспортировкой древесины Минлесхоза края. Информация об объемах финансирования в 2020 году представлена в таблице:

Показатель	За счет бюджетных средств		
	Утверждено бюджетных назначений млн рублей	Исполнено	
		млн рублей	%
Всего, из них:	239,8	239,8	100%
федеральный бюджет (субвенции), в том числе:	143,8	143,8	100%
Минлесхоз края	39,0	39,0	100%
КГКУ «Лесная охрана»	104,8	104,8	100%
краевой бюджет, в том числе:	96,0	96,0	100%
Минлесхоз края	8,4	8,4	100%
КГКУ «Лесная охрана»	87,6	87,6	100%

В соответствии с представленной Минлесхозом края информацией, на реализацию данного полномочия, с учетом необходимости доведения численности государственных лесных инспекторов до установленного норматива, а также их материально-технического обеспечения, дополнительно требуется не менее 572,2 млн рублей в год.

2. Кадровое обеспечение.

Информация о штатной и фактической численности работников, задействованных в крае в реализации полномочий по охране лесов от пожаров и по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), включая пожарный надзор, представлена в таблице:

Наименование органа исполнительной власти (учреждения)	Охрана лесов от пожаров		Федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), включая пожарный надзор	
	штатная, ед.	фактически замещено, ед.	штатная, ед.	фактически замещено, ед.
министерство лесного хозяйства края	7	7	35	33
КГАУ «Лесопожарный центр»	1680	1125	х	х
КГКУ «Лесная охрана»	х	х	253	217
Всего	1 687	1 132	288	250

На реализацию полномочий по охране лесов от пожаров в проверяемом периоде уполномочено 7 сотрудников Минлесхоза края (3,5% от штатной численности). При этом на реализацию полномочий по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесная охрана), включая пожарный надзор, в проверяемом периоде уполномочено 35 сотрудников Минлесхоза края (17,3% от штатной численности), в том числе 28 главных специалистов - государственных инспекторов.

Уровень укомплектованности штата Минлесхоза края по состоянию на 01.01.2021 по должностям, задействованным в реализации полномочий по охране лесов от пожаров, составил 100%; по должностям, задействованным в реализации полномочий по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесная охрана), включая пожарный надзор, составил 94,3% (не замещены 2 вакансии главного специалиста-государственного инспектора).

По состоянию на 01.07.2021 укомплектованность штата Минлесхоза края составляет 100%, вакансии отсутствуют.

Также на реализацию полномочий по охране лесов от пожаров и осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), включая пожарный надзор, в крае уполномочены работники КГАУ «Лесопожарный центр» и КГКУ «Лесная охрана».

1) Информация о штатной и фактической численности работников КГАУ «Лесопожарный центр», задействованных в реализации полномочий по охране лесов от пожаров, представлена в таблице:

2019 год				2020 год			
численность		замещено, %	вакантные должности	численность		замещено, %	вакантные должности
штатная, ед.	фактически замещено, ед.			штатная, ед.	фактически замещено, ед.		
1680	1117,5	66,5	562,5	1680	1125	67,0	555

Анализ кадрового обеспечения учреждения показал, что уровень укомплектованности штата КГАУ «Лесопожарный центр» в 2020 году составил 67%, что на 0,5% больше, чем в 2019 году. При этом 49% вакантных должностей являются сезонными. Средняя заработная плата работников в 2020 году составила 42 072,91 рубля, что на 24,6% больше, чем в 2019 году. На базе учебного центра учреждения в период с 01.01.2020 по 13.12.2020 прошли обучение 823 работника.

В связи с недостаточным уровнем финансирования переданных Российской Федерацией полномочий в крае сформированы лесопожарные формирования в количестве и штатной численностью ниже норматива, установленного Правительством РФ³². Данные представлены в таблице:

Количество лесопожарных формирований, не менее	Численность лесопожарных формирований, не менее, - всего (человек)	В том числе, не менее		Количество лесопожарных станций и авиаотделений, не менее, - всего (единиц)	В том числе распределение по типам			
		лесных пожарных	десантников- пожарных и парашютисто в-пожарных		ЛПС- 1	ЛПС- 2	ЛПС- 3	Авиаотде ление
Норматив, установленный Распоряжением Правительства РФ от 19.07.2019 № 1605-р								
254	1524	978	546	82	35	21	5	21
Фактическое выполнение норматива КГАУ «Лесопожарный центр»								
147	881	408	473	81	35	21	5	20
Процент выполнения норматива КГАУ «Лесопожарный центр» (%)								
57,9	57,8	41,7	86,6	98,8	100	100	100	95,2

2) Анализ кадрового обеспечения КГКУ «Лесная охрана» показал следующее.

³² Распоряжение Правительства РФ от 19.07.2019 № 1605 «Об утверждении нормативов обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров»

Согласно нормативу патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), установленному приказом Минприроды России от 21.01.2014 № 21, нормативная численность государственных лесных инспекторов в крае должна составлять 655 единиц. По состоянию на 01.01.2021 фактическая штатная численность государственных лесных инспекторов в крае составляет 247 единиц, что в 2,7 раза ниже установленного норматива. Соответственно, нагрузка на 1 государственного лесного инспектора, осуществляющего государственный лесной надзор (лесную охрану), включая пожарный надзор, в 2,7 раза превышает нормативную (642,7 тыс. га при норме 242,5 тыс. га).

Справочно:

В 2020 году численность государственных лесных инспекторов в крае была увеличена на 130 единиц, в том числе на 100 единиц за счет средств краевого бюджета в целях выполнения поручений Президента РФ (по состоянию на 01.01.2021 не замещены 36 вакансий, по состоянию на 07.07.2021 осталось 9 вакансий).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено дублирование функций, закрепленных за государственными гражданскими служащими Минлесхоза края и работниками КГКУ «Лесная охрана»: в анализируемом периоде более 20 государственных гражданских служащих – сотрудников Минлесхоза края, исполняли функции, аналогичные функциям государственных лесных инспекторов КГКУ «Лесная охрана», а именно - проводили плановые и внеплановые проверки в лесах (в рамках федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)). Вместе с тем среднемесячная заработная плата государственного лесного инспектора КГКУ «Лесная охрана» в 1,2 раза ниже среднемесячной заработной платы государственного лесного инспектора отдела государственного лесного надзора, пожарного надзора в лесах и противодействия незаконным рубкам Минлесхоза края: в 2020 году – 32,0 тыс. рублей и 38,4 тыс. рублей, соответственно.

3. Имущественное обеспечение.

1) В 2020 году КГАУ «Лесопожарный центр» закуплено 18 единиц пожарной техники и 611 единиц пожарного оборудования на общую сумму 73 219,9 тыс. рублей, из них 69 919,9 тыс. рублей – за счет средств федерального бюджета, 3 300,0 тыс. рублей – за счет средств краевого бюджета. Информация о приобретенной технике и оборудовании представлена в приложении 3.

Закупка техники и оборудования осуществлялась на основании Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

План закупок на 2020 год утвержден и размещен в единой информационной системе в сфере закупок в установленные сроки - 30.12.2019.

По результатам выборочной проверки исполнения договоров установлено нарушение пункта 10.1.3 положения о закупках в части сроков оплаты, установленных договорами:

в нарушение пункта 2.5 договора на оказание услуг по организации и обеспечению бесперебойного функционирования системы дистанционного мониторинга и раннего обнаружения лесных пожаров «Лесохранитель»

на территории Красноярского края от 23.06.2020 № 1266/б/4 оплата стоимости видеокамер произведена с нарушением сроков на 9 банковских дней;

в нарушение пункта 3.4 договора поставки товара от 06.04.2020 №599/в/3 оплата стоимости поставки двух автоцистерн произведена с нарушением срока на 4 банковских дня;

в нарушение пункта 3.4 договора поставки товаров от 16.03.2020 №351/в/3 оплата стоимости поставки товара произведена с нарушением срока на 11 рабочих дней.

2) На основании данных, представленных Минлесхозом края, фактическая оснащенность КГАУ «Лесопожарный центр» пожарной техникой, оборудованием, снаряжением и инвентарем, а также иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, не соответствует установленным нормативам³³. Данные представлены в таблице:

	2019 год			2020 год			Отклонение
	Норма, ед.	Фактическое количество, ед.	Обеспеченность, %	Норма, ед.	Фактическое количество, ед.	Обеспеченность, %	
Пожарная техника	763	643	84,0	763	624	81,8	-2,2%
Пожарное оборудование	100 971	2 757	2,7	100 971	2 446	2,4	-0,3%
Противопожарное снаряжение и инвентарь	17 931	15 303	85,3	17 931	14 949	83,4	-1,9%
Иные средства предупреждения и тушения	2 793	1 647	58,9	2 793	1 582	56,6	-2,3%
Итого	122 458	20 350,0	16,6	122 458	19 601	16,0	-0,6

Обеспеченность пожарной техникой, оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения пожаров, по данным на 31.12.2020, составила 81,8%. Отмечается снижение в 2020 году уровня обеспеченности по сравнению с 2019 годом на 0,6% в связи со списанием основных средств.

По состоянию на 31.12.2020 износ пожарной техники составлял 79,5%, пожарного оборудования – 78,5%, противопожарного снаряжения и инвентаря – 84,3%, иных средств предупреждения и тушения пожаров – 89,7%.

По отдельным видам пожарной техники отмечено фактическое превышение норматива – автобус для перевозки людей (200% от норматива), плуг лесопожарный (134,5%), трактор универсальный (134,9%), трактор, предназначенный для проведения бульдозерных работ (132,3%). При этом обеспеченность грузовыми автомобилями составляет 36,3%, вездеходами – 3,5%, прицепным модулем с пожарным оборудованием – 1,5%. По противопожарному снаряжению и инвентарю и иным средствам предупреждения и тушения пожаров отмечена аналогичная ситуация.

Обеспеченность пожарным оборудованием составляет в среднем 2,4% и варьирует от 0% до 75,5% в зависимости от вида оборудования. Отсутствуют предусмотренные нормативами стволы торфяные, мобильные пожарные

³³ Распоряжение Правительства РФ от 19.07.2019 № 1605-р «Об утверждении нормативов обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров».

резервуары, комплекты технологической оснастки в составе пожарных стволов, водосливные устройства для вертолетов.

В 4 подразделениях КГКУ «Лесопожарный центр» (Подкаменно-Тунгусское авиаотделение, Курагинское авиаотделение, Байкитская лесопожарная станция, Таймырская лесопожарная станция) отсутствует пожарная техника. Тушение лесных пожаров осуществляется только с применением пожарного оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, а также иных средств предупреждения и тушения пожаров.

Расчетная стоимость приобретения необходимой техники, инвентаря и оборудования для доведения до норматива составляет 1 203,9 млн рублей. Кроме того, потребность в средствах для проведения работ по капитальному ремонту техники и оборудования составляет 2 750,0 тыс. рублей. В 2019-2020 годах капитальный ремонт техники и оборудования не проводился.

В нарушение пункта 4 части 6 Приказа Рослесхоза от 19.12.1997 № 167 «Об утверждении положения о пожарно-химических станциях» не имеют помещений для хранения техники 34 лесопожарные станции (из 61), Рыбинская лесопожарная станция не имеет помещений для хранения пожарного оборудования. Также отсутствуют условия для хранения техники в 12 из 20 авиаотделений КГКУ «Лесопожарный центр» и пожарного оборудования в Ярцевском авиаотделении.

Выводы:

Объем субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджету края на охрану лесов от пожаров, а также на реализацию мероприятий федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и пожарного надзора в лесах, ниже расчетной потребности более чем в 2 раза. Доля средств федерального бюджета в общем объеме средств, направленных на охрану лесов от пожаров в 2020 году составляла 55,8%, на надзор – 54,5%.

Реализация полномочия по охране лесов от пожаров в анализируемом периоде осуществлялась при низкой укомплектованности штата. Количество лесопожарных формирований в крае, а также их численность в 1,7 раза ниже установленного норматива. Аналогичная ситуация отмечается при реализации полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), включая пожарный надзор. В 2020 году увеличение численности государственных лесных инспекторов на территории края на 100 единиц в целях выполнения поручений Президента РФ осуществлялось за счет средств краевого бюджета.

Обеспеченность пожарной техникой, оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, а также иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, в анализируемом периоде также не соответствовала утвержденным нормативам, износ пожарной техники, оборудования и инвентаря в среднем составлял более 80%. Более половины подразделений КГАУ «Лесопожарный центр» не имеет условий для хранения пожарной техники и оборудования. В четырех подразделениях учреждения отсутствует техника для тушения лесных пожаров.

Выводы по результатам мероприятия

Красноярский край обладает одним из крупнейших запасов лесных ресурсов среди регионов России. Общий запас древесины по краю оценивается в 11,7 млрд м³ – 14,2% от общероссийских запасов.

В Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года определено, что содействие сохранению и развитию лесного фонда является одной из мер стимулирования развития лесопромышленного комплекса. Организация и выполнение мероприятий по охране лесов от пожаров является, в этом плане, одной из главных задач уполномоченных органов исполнительной власти края.

Число случаев лесных пожаров на территории края в 2020 году составило 1 377 на площади 457,6 тыс. га. Основными причинами возникновения лесных пожаров являлись: грозовая активность (50%), неосторожное обращение с огнем местного населения (31%), переход огня с земель иных категорий (16%). Ущерб от лесных пожаров в 2020 году составил 848,9 млн рублей.

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

Анализ, проведенный в рамках мероприятия, показал, что необходимая правовая база, регламентирующая реализацию полномочий в области охраны лесов от пожаров, в крае сформирована, большая часть полномочий в этой сфере органами исполнительной власти края реализуется в установленном порядке. При этом выявлены отдельные недостатки, а также резервы для повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти края, в том числе, посредством:

1) совершенствования нормативного правового регулирования (разработка и утверждение отсутствующих в настоящее время документов; актуализация Лесного плана края, устранение несоответствия данных Сводного плана тушения лесных пожаров на территории края и планов тушения лесных пожаров на территории отдельных лесничеств, устранение дублирования функций при осуществлении федерального государственного пожарного надзора в лесах и другие);

2) обеспечения достижения плановых значений всех показателей, характеризующих качество работы по охране лесов от лесных пожаров в крае, а также критериев, характеризующих эффективность охраны лесов от пожаров;

3) доведения финансового, кадрового и имущественного обеспечения реализации полномочий в области охраны лесов от пожаров до нормативного состояния.

Объем субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджету края на охрану лесов от пожаров, а также на реализацию мероприятий федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и пожарного надзора в лесах

ниже расчетной потребности более чем в 2 раза. В результате переданные Российской Федерацией полномочия в анализируемой сфере осуществлялись при низкой укомплектованности штата. Обеспеченность пожарной техникой, оборудованием и инвентарем не соответствовала утвержденным нормативам. Износ пожарной техники, оборудования и инвентаря в среднем составлял более 80%. Более половины подразделений КГАУ «Лесопожарный центр» не имели условий для хранения пожарной техники и оборудования. В четырех подразделениях отсутствовала техника для тушения лесных пожаров;

4) создания с использованием современных отечественных разработок специализированной информационной системы, позволяющей консолидировать данные о показателях Лесного плана края в части мероприятий по охране лесов от пожаров в разрезе лесничеств, интегрированной с информационной системой по ведению государственного лесного реестра, отсутствие которой в настоящее время приводит к наличию технических ошибок при вводе данных вручную и замедлению процесса обработки информации.

Предложения

1. По результатам экспертно-аналитического мероприятия предложить:
Правительству Красноярского края:

обеспечить принятие нормативного правового акта, устанавливающего порядок сбора информации от жителей региона, предусматривающий поощрение за предоставление подтвержденной информации о нарушениях требований пожарной безопасности в лесах;

принять меры по доведению финансового, кадрового и имущественного обеспечения реализации полномочий по охране лесов от пожаров до нормативного состояния.

Министерству лесного хозяйства Красноярского края:

принять меры к устранению недостатков и нарушений, отраженных в заключении, к недопущению их в дальнейшем, в том числе:

обеспечить внесение изменений в Положение о министерстве и уставы подведомственных учреждений в целях устранения дублирования функций и реализации всех компетенций, установленных законодательством;

совместно с министерством цифрового развития Красноярского края рассмотреть возможность оптимизации процесса обработки и консолидации информации, поступающей от лесничеств края в целях реализации Лесного плана края, посредством внедрения специализированной информационной системы;

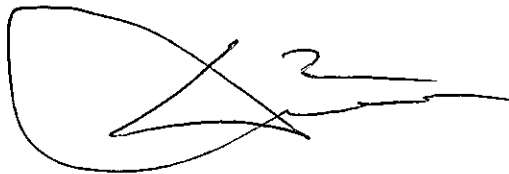
исключить факты значительного расхождения и занижения данных по лесным пожарам, представляемым в федеральную диспетчерскую службу лесного хозяйства.

2. Направить заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края, министерство лесного хозяйства Красноярского края.

Приложения:

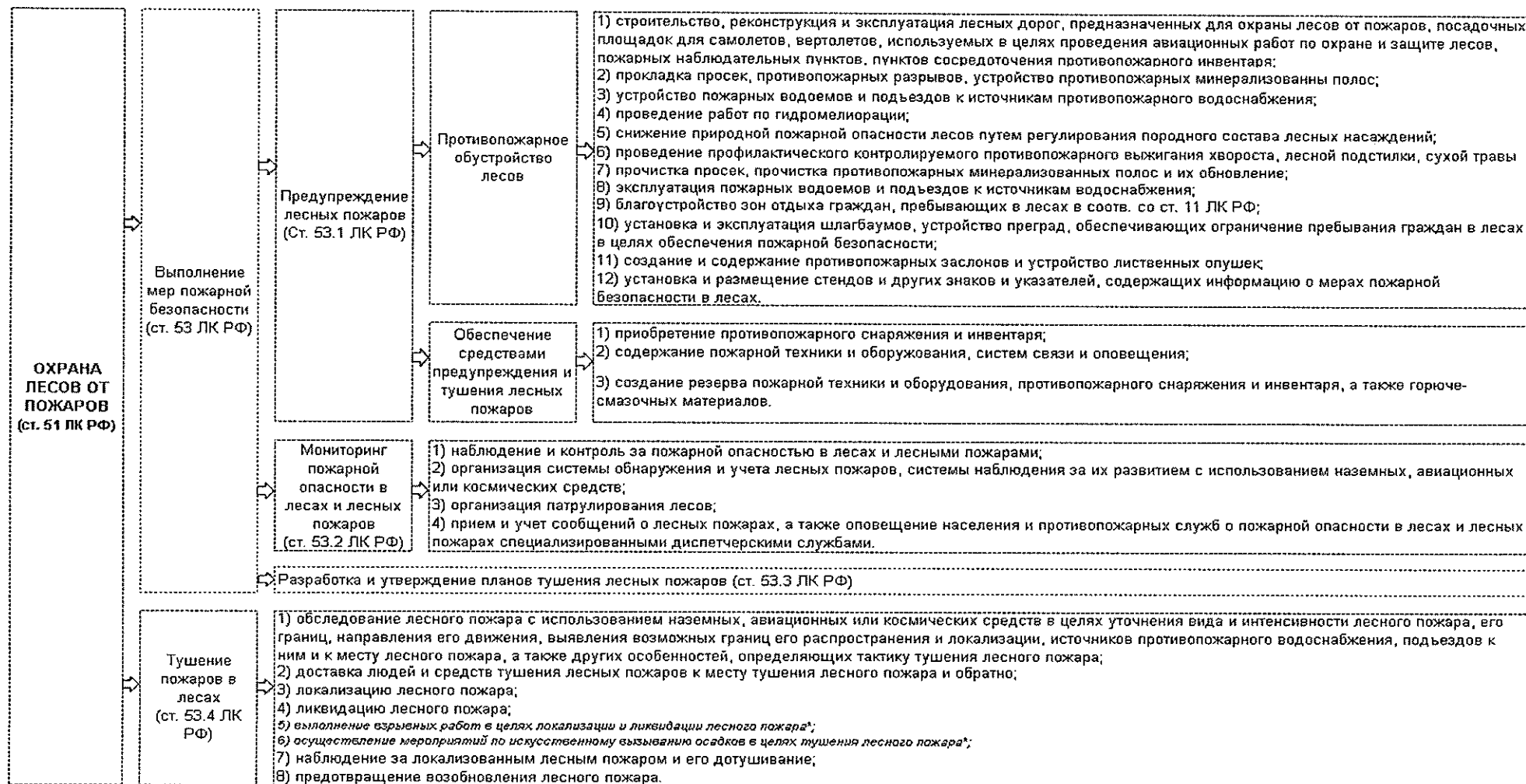
1. Система мероприятий по охране лесов от пожаров в РФ (1 л.).
2. Схема взаимодействия при реализации полномочий в области охраны лесов от пожаров (1 л.).
3. Техника и оборудование, приобретенные в 2020 году КГАУ «Лесопожарный центр» (1 л.).

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края



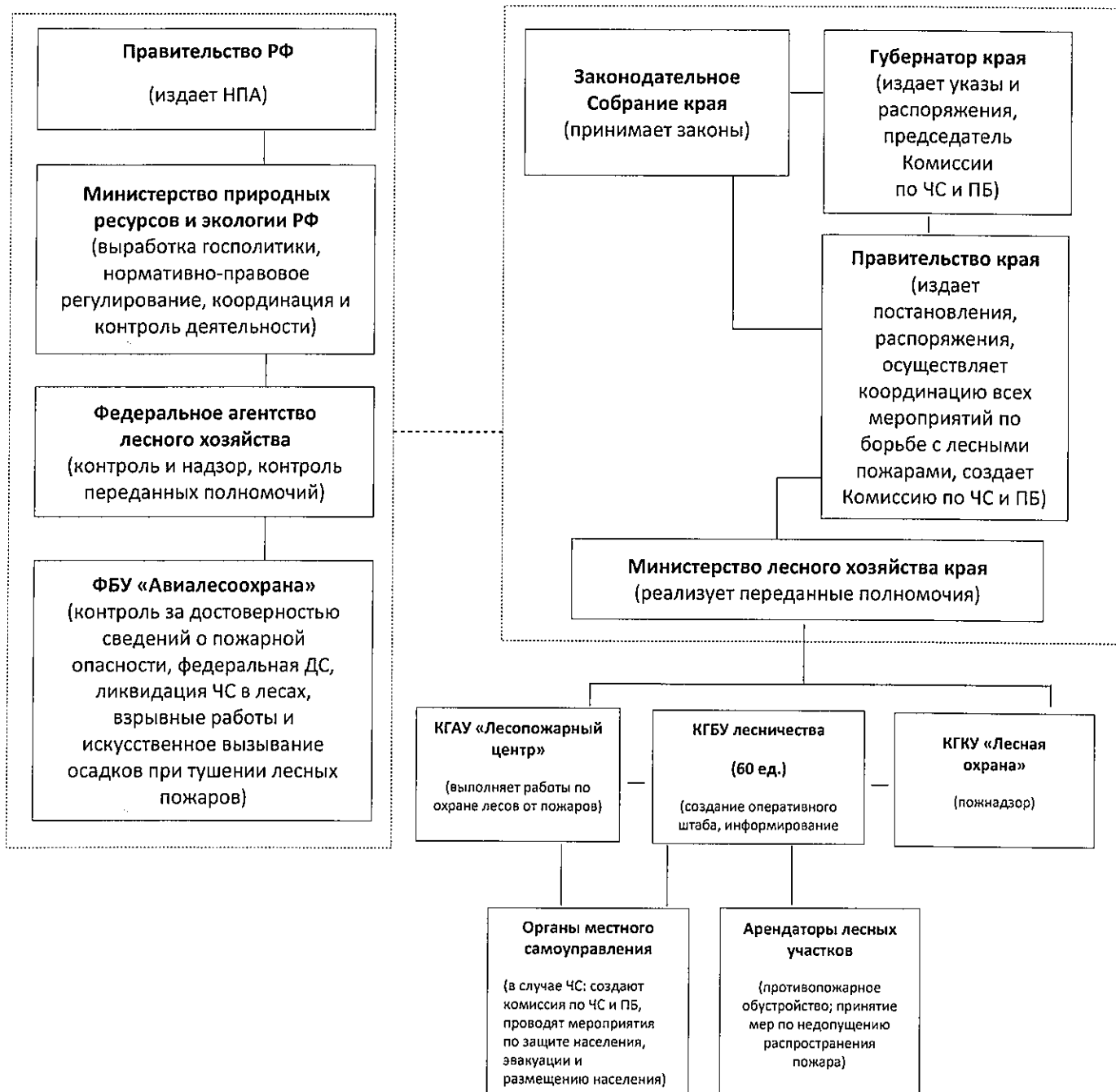
Д.С. Лукашевский

Система мероприятий по охране лесов от пожаров в РФ



* полномочия РФ

**Схема взаимодействия при реализации полномочий
в области охраны лесов от пожаров**



Техника и оборудование, приобретенные в 2020 году КГАУ «Лесопожарный центр»

№ п/п	Наименование техники	Поставщик	Количество	Стоимость, тыс. рублей
	Всего, в том числе:		629	73 219,9
	федеральный бюджет:		599	69 919,9
1	Седельный тягач МАЗ-643228-8521-012	ООО «ГлавМАЗТорг»	1	5 552,5
2	Полуприцеп-тяжеловоз автомобильный ЧМЗАП-9906.400000.042	ПАО «УралАвтоприцеп»	1	2 350,0
3	Лесопожарный модуль на базе УАЗ	ООО «Кузбасспестехника»	6	9 588,0
4	Автобус общей массой более 3,5 тонн на базе УРАЛ 3255-5013-71	ООО «Орион-Мотор»	1	4 290,0
5	Прицепной модуль для трактора или автомобиля	ООО «Ленкомтех»	1	567,0
6	Лесопожарный вездеход	ИП Янов М.П.	1	5 420,0
7	Снаряжение парашютиста-пожарного -3 (СПП-3)	ООО «РусПарашют»	61	5 656,9
8	Сжиженный природный газ (СПГ)	ООО «Параавис»	13	1 365,0
9	Запасные части к лесопожарному спусковому устройству (СУ-Р)	ООО «Самоспас»	430	670,0
10	Прибор парашютный полуавтоматический комбинированный и унифицированный (ППКУ)	ИП Шибов	51	4 182,0
11	Автоцистерна лесная пожарная	ООО «Автомастер»	5	20 995,0
12	Бульдозер	ООО «Карьерные машины»	1	8 604,8
13	Квадроцикл	ООО «Про-мото»	1	493,0
14	Прицеп	ООО «КП-АВТО»	2	114,0
15	Ранцевый лесной огнетушитель (РЛО)	ИП Филимонов А.Б.	24	71,7
	краевой бюджет:		30	3 300,0
16	Видеокамеры	ООО «Формоза-сервис»	30	3 300,0