

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 декабря 2006 года № 47К (514) «О результатах проверки обоснованности перевода лесных земель в нелесные, использования лесного фонда для культурно-оздоровительных целей, а также платежей за участки лесного фонда за период с 2002 по 2005 год, в Федеральном агентстве лесного хозяйства, правительстве Московской области, организациях и учреждениях, подведомственных Рослесхозу и правительству Московской области»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Министру природных ресурсов Российской Федерации.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности перевода лесных земель в нелесные, использования лесного фонда для культурно-оздоровительных целей, а также платежей за участки лесного фонда за период с 2002 по 2005 год, в Федеральном агентстве лесного хозяйства, правительстве Московской области, организациях и учреждениях, подведомственных Рослесхозу и правительству Московской области»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 4.8.10 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

Цели контрольного мероприятия

Проверка обоснованности перевода лесных земель в нелесные, использования лесного фонда для культурно-оздоровительных целей, поступления платежей за участки лесного фонда и целевого использования лесных земель, переведенных в нелесные.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные и использования лесного фонда для культурно-оздоровительных целей.

Объекты контрольного мероприятия

Правительство Московской области; Федеральное агентство лесного хозяйства (далее - Рослесхоз); организации и учреждения, подведомственные Рослесхозу и правительству Московской области.

Проверяемый период деятельности: с 2002 по 2005 год.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 4 сентября по 30 ноября 2006 года.

Результаты контрольного мероприятия

В соответствии с уставом Московской области, законом Московской области от 19 июля 2005 года № 185/2005-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Московской области», постановлением губернатора Московской области от 7 октября 2005 года № 134-ПГ утверждена структура исполнительных органов государственной власти Московской области.

Задачи, функции, полномочия правительства Московской области определяются уставом Московской области, законом Московской области «О правительстве Московской области» и иными законами Московской области.

В соответствии с указами Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 170 «Вопросы Федерального агентства лесного хозяйства» была осуществлена реорганизация МПР России и образован Рослесхоз.

Рослесхоз осуществляет:

- государственный мониторинг лесов;
- государственный учет лесного фонда;
- владение, пользование и распоряжение информацией о лесном фонде, полученном за счет средств федерального бюджета;
- ведение государственного лесного кадастра и организацию проведения лесоустройства;
- отнесение лесов к группам лесов и категориям защитности, а также осуществляет перевод лесов из одной группы лесов в другую (или категорию);
- полномочия по владению, пользованию и распоряжению лесным фондом, за исключением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- рассмотрение материалов и перевод лесных земель в нелесные и земли других категорий в пределах компетенции;
- установление возраста рубок;
- утверждение расчетных лесосек;
- организацию и проведение в установленном порядке лесных конкурсов и лесных аукционов в пределах компетенции;
- проведение конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд;
- наземную и авиационную охрану лесов от пожаров и их тушение;
- выполнение мероприятий по охране и защите лесов, борьбе с вредителями и болезнями леса и лесными пожарами.

1. Проверка материалов, подтверждающих законность и обоснованность перевода лесных земель в нелесные, а также постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и правительства Московской области

Перевод лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий в период с 2002 по 2005 год был отнесен к полномочиям Российской Федерации (в соответствии со статьей 46 Лесного кодекса Российской Федерации).

Статьей 7 Лесного кодекса Российской Федерации определено, что все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов (поселений), а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные и нелесные земли), образуют лесной фонд.

Границы лесного фонда определяются путем отграничения земель лесного фонда от земель иных категорий.

Отнесение земель к землям лесного фонда и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий осуществляются в порядке, установленном земельным и лесным законодательствами Российской Федерации.

Согласно статье 8 Лесного кодекса Российской Федерации в состав земель лесного фонда входят лесные и нелесные земли.

Статьей 63 Лесного кодекса Российской Федерации определен порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования (далее - порядок перевода лесных земель в нелесные). Перевод лесных земель в нелесные земли допускается только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В соответствии с законодательными актами перевод лесных земель в нелесные земли и изъятие земель лесного фонда в лесах I группы осуществлялись Правительством Российской Федерации по представлениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, согласованным с МПР России; в лесах II и III группы - органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлениям территориальных органов МПР России (Рослесхоза).

В соответствии с изменениями, внесенными в Лесной кодекс Российской Федерации на основании Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статья 63 Лесного кодекса Российской Федерации изложена в новой редакции, вступившей в силу с 1 января 2005 года. В ней предусмотрено, что перевод лесных земель в нелесные земли и изъятие земель лесного фонда допускаются только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы и осуществляются в соответствии с материалами лесоустройства, а также материалами, уточняющими данные лесоустройства в отношении участков лесного фонда, перевод которых необходим для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с учетом территориальных комплексных схем градостроительного планирования соответствующих территорий.

Порядок перевода лесных земель в нелесные земли определен Положением о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом (далее - Положение), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2004 года № 455 «Об утверждении Положения о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом».

В проверяемый период порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и перевода земель лесного фонда в земли иных категорий был изменен, а именно:

- до 1 ноября 2004 года порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, регулировался Лесным кодексом Российской Федерации, а также постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 года № 1200 «О порядке перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и (или) изъятия земель лесного фонда».

Перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, может осуществ-

ляться либо для временного (на срок до 25 лет) использования без исключения из состава лесного фонда, либо с изъятием земель и исключением их из состава лесного фонда. При переводе лесных земель в нелесные одновременно решается вопрос об условиях изъятия и предоставления земельного участка, о плате за перевод лесных земель в нелесные и размерах убытков, связанных с изъятием земель лесного фонда;

- с 1 ноября 2004 года в связи с выходом постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2004 года № 455 «Об утверждении Положения о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом» постановление Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 года № 1200 утратило силу.

Согласно Положению перевод осуществляется, если в соответствии с земельным и лесным законодательством Российской Федерации не требуется перевода земель лесного фонда в земли других категорий.

В соответствии со статьей 63 Лесного кодекса Российской Федерации перевод земель лесного фонда в земли иных категорий осуществляется Правительством Российской Федерации. Состав и порядок подготовки документации для перевода земель лесного фонда в земли иных категорий определяются Правительством Российской Федерации.

Перевод земель лесного фонда в земли иных категорий осуществляется при отсутствии возможности их дальнейшего использования по целевому назначению в силу утраты лесами их полезных природных свойств, прекращения нужд лесного хозяйства, а также в случае необходимости обеспечения обороны страны, безопасности государства, нужд сельского хозяйства, энергетики и размещения в установленном порядке объектов здравоохранения, объектов культурного, жилищно-коммунального, социально-бытового назначения и в иных установленных земельным и лесным законодательствами Российской Федерации случаях.

Следует отметить, что на момент проведения проверки постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2004 года № 579 «Об утверждении Положения о составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий» утратило силу в связи с выходом постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 48 «О составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий». Указанным постановлением также было утверждено Положение о составе и порядке подготовки документации для перевода земель лесного фонда в земли иных (других) категорий.

Таким образом, до вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 48, то есть в проверяемый период действовало старое Положение о составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий.

При проведении проверки было установлено, что в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации о разрешении перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и об изъятии земель лесного фонда в лесах I группы правительством Московской области за период с 2002 по 2005 год было издано 19 постановлений о предоставлении земельных участков в Московской области общей площадью 64,23 гектара.

В соответствии с Федеральным законом от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» землеустроительная документация, полученная в процессе землеустройства, включается в государственный фонд данных и является федеральной собственностью. После принятия распорядительных актов правительством Московской области материалы направлены на хранение в Управление Роснедвижимости по Московской области.

В соответствии со статьей 47 Лесного кодекса Российской Федерации определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемые за счет субвенций из федерального бюджета.

Правительство Московской области в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета имеет полномочия по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных предприятий. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и законом Московской области от 2 ноября 2005 года № 229/2005-ОЗ «О бюджете Московской области на 2006 год» лесоустройство указанных лесов проводится за счет субвенций из федерального бюджета, а также бюджета Московской области.

Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» органам государственной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета с 1 января 2007 года передаются полномочия по управлению лесным фондом, расположенным на их территории. Одновременно предусмотрена разработка утверждаемого Правительством Российской Федерации перечня территорий, по которым полномочия не передаются.

Таким образом, в соответствии с законодательством для Московской области должны были быть предусмотрены на 2007 год субвенции из федерального бюджета на выполнение полномочий (как переданных с 1 января 2005 года, так и передаваемых с 1 января 2007 года) по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом. Однако выделение Московской области субвенций на осуществление полномочий по управлению лесным фондом в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» не предусмотрено.

Федеральным агентством лесного хозяйства в период с 13 по 18 ноября 2005 года проведены совещания с территориальными органами Рослесхоза и руководителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросу передачи субъектам Российской Федерации отдельных полномочий в области лесных отношений. Однако руководители органов государственной власти Московской области на совещание приглашены не были.

Руководителем Рослесхоза подписаны протоколы совещаний, в которых устанавливается порядок передачи ГУ (лесхозов) в собственность субъектов Российской Федерации, сроки и обязанности Рослесхоза и субъектов Российской Федерации по осуществлению процесса передачи.

Перечень субъектов Российской Федерации, которым не передаются полномочия и, соответственно, федеральное имущество для их осуществления, утверждается Правительством Российской Федерации. Указанный перечень Правительством Российской Федерации не утверждался.

2. Проверка материалов, подтверждающих законность и обоснованность использования лесного фонда для культурно-оздоровительных целей, а также постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и правительства Московской области, определенных соответствующими нормативными правовыми актами

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации определены 7 видов лесопользования, в том числе пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

Использование участков лесного фонда может осуществляться как с изъятием лесных ресурсов, так и без их изъятия.

Особенности использования участков лесного фонда при осуществлении определенных видов лесопользования, а также виды и особенности пользования лесами, не входящими в лесной фонд, определяются федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации.

Порядок пользования участками лесного фонда в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях, регламентируемый статьей 123 Лесного кодекса Российской Федерации, в проверяемый период изменялся.

До 15 декабря 2003 года в соответствии со статьей 123 Лесного кодекса Российской Федерации на участках лесного фонда, предоставленных для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей, лесопользователи проводят мероприятия по благоустройству этих участков при условии сохранения лесов и природных ландшафтов, соблюдения правил пожарной безопасности и санитарных правил в лесах.

Порядок пользования участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей утверждается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

После 15 декабря 2003 года Федеральным законом от 10 декабря 2003 года № 171-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Лесной кодекс Российской Федерации» в статью 123 Лесного кодекса Российской Федерации внесены изменения. В соответствии с новой редакцией на участках лесного фонда, предоставленных для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей, лесопользователи проводят мероприятия по благоустройству этих участков при условии сохранения лесов и природных ландшафтов, соблюдения правил пожарной безопасности и санитарных правил в лесах. Строительство объектов недвижимости и не относящихся к объектам недвижимости сооружений на этих участках допускается только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Площадь участка лесного фонда, занятого под строительство объектов недвижимости и не относящихся к объектам недвижимости сооружений, не может превышать 10 % от общей площади участка лесного фонда, предоставленного для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

В 2004 году в статью 123 Лесного кодекса Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» внесены изменения: части первая и вторая статьи 123 были изменены, а часть третья была признана утратившей силу.

Таким образом, в настоящее время в соответствии с действующей редакцией статьи 123 Лесного кодекса Российской Федерации определен порядок пользования участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

В Московской области действует закон Московской области от 9 июля 2003 года № 8/64-П «О порядке пользования участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей в Московской области». Согласно закону участки лесного фонда предоставляются гражданам и юридическим лицам (далее - лесопользователи) для культурно-оздоровительных, туристических и спортив-

ных целей на правах краткосрочного пользования на срок до одного года или аренды сроком от 1 года до 49 лет.

Согласно федеральному государственному статистическому наблюдению по форме № 2-лх «Сведения по отпуску древесины, мерам ухода за лесом, подсочке и побочном пользовании», утвержденному постановлением Госкомстата России от 28 декабря 2000 года № 134, по состоянию на 1 января 2006 года по лесному фонду, находящемуся в ведении Рослесхоза, передано в аренду для использования в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях 4079 участков на площади 261 тыс. гектаров.

По Московской области в 2002 году действовала норма пункта 3 статьи 14 закона Московской области от 2 августа 2000 года № 50/2000-оз «О порядке пользования участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей в Московской области» (далее - закон Московской области № 50/2000-оз), которая устанавливала базовую ставку лесных податей за 1 га лесного фонда, используемого для рекреационных целей, в размере 20 минимальных размеров оплаты труда (2000 рублей) за 1 год использования с применением повышающих коэффициентов (в размере от 3 до 5), учитывающих функциональное назначение лесов, передаваемых в пользование.

По Московской области с августа 2003 года действовала норма статьи 6 закона Московской области от 26 июля 2003 года № 98/2003-оз «О порядке пользования участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей в Московской области» (далее - закон Московской области № 98/2003-оз), которая устанавливала базовую ставку лесных податей за 1 га лесного фонда, используемого для рекреационных целей, в размере минимальной ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, утвержденной Правительством Российской Федерации, определенной для среднего разряда такс 3,5 и среднего выхода древесины. При расчете предусмотрено использование средних таксационных показателей насаждений эксплуатационного фонда Московской области на 1 га площади по данным последнего учета лесного фонда.

Анализ данных о поступлении платы за пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных целей, выполненный на основании отраслевого статистического наблюдения по форме № 21-лх, показывает тенденцию значительного роста объема платежей, который в 2005 году составил 684415 тыс. рублей, что в 30 раз больше, чем в 2002 году. Это связано с увеличением среднего размера платежей в расчете на 1 га от 0,1 тыс. рублей в 2002 году до 2,6 тыс. рублей в 2005 году.

По лесному фонду, находящемуся в ведении Агентства, по состоянию на 1 января 2006 года передано в аренду 1003 участка на площади 3 тыс. га. По состоянию на 1 января 2003 года было передано 196 участков на площади 0,3 тыс. га, за 2003 год передано 536 участков на площади 1,3 тыс. га, за 2004 год - 261 участок на площади 1,1 тыс. га, за 2005 год - 10 участков на площади 0,3 тыс. гектаров.

Передача участков лесного фонда в аренду осуществлялась в основном на 49 лет в соответствии с требованиями статей 31 и 34 Лесного кодекса Российской Федерации, Положения об аренде.

За период с 2002 по 2005 год лесхозами Агентства были предъявлены платежи за пользование участками в суммарном объеме 1036930 тыс. рублей, фактически поступило 1011130 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 27794 тыс. рублей, в бюджет Московской области - 983288 тыс. рублей, на внебюджетные счета лесхозов - 48 тыс. рублей. Не поступило 25800 тыс. рублей.

По Истринскому лесхозу на 1 января 2006 года причиталось к уплате 189195,6 тыс. рублей, уплачено 168980 тыс. рублей, не уплачено 20215,8 тыс. рублей. Задолженность в сумме 16268,4 тыс. рублей погашена в I квартале 2006 года. По договору аренды участка лесного фонда, заключенному лесхозом с ООО «Форт» 18 марта 2004 года № 143, на 1 ян-

варя 2006 года задолженность по внесению арендной платы составила 3947,4 тыс. рублей. Исковое заявление Истринского лесхоза к ООО «Форт» о расторжении договора аренды и взыскании с ответчика арендной платы в соответствии с определением Арбитражного суда Московской области от 22 мая 2006 года возвращено заявителю в связи с неуплатой в установленном размере судебной пошлины.

По Звенигородскому лесхозу на 1 января 2006 года причиталось к уплате 241284,4 тыс. рублей, уплачено 219351,1 тыс. рублей, не уплачено 21933,3 тыс. рублей. Задолженность в сумме 18384 тыс. рублей погашена в I полугодии 2006 года.

По Московской области в 2005 году объем внесенных платежей составил 567741 тыс. рублей, что в 144 раза больше, чем в 2002 году. При этом средний размер платежа в расчете на 1 га составил в 2005 году 192,2 тыс. рублей, увеличился в 14,6 раза в сравнении с 2002 годом и превысил средний размер платежа в расчете на 1 га по Российской Федерации в 5,5 раза.

За период с 2002 по 2004 год в аренду переданы участки лесного фонда, относящиеся к лесам I группы, основным назначением которых является выполнение водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, следующих категорий защитности: запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов; леса зеленых зон поселений и хозяйственных объектов; леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения; леса первой, второй и третьей зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов; особо ценные лесные массивы; леса, имеющие научное или историческое значение.

Договоры аренды за указанный выше период заключены на основании протоколов заседания конкурсной комиссии Московской области по рассмотрению заявок на участие в лесном конкурсе на право аренды на 49 лет участка лесного фонда для культурно-оздоровительных целей (далее - конкурсная комиссия) под председательством заместителя министра экологии и природопользования правительства Московской области А. Л. Красикова и подписаны гражданами или юридическими лицами, выигравшими конкурс, на основании протокола о результатах лесного конкурса и арендодателями (лесхозами Агентства) и зарегистрированы в порядке, установленном гражданским законодательством.

3. Обоснованность и своевременность платежей за пользование участками лесного фонда, соответствие этих платежей распоряжениям и постановлениям Правительства Российской Федерации, правительства Московской области, другим нормативным правовым актам

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2004 года № 647 «О расчете и возмещении потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, осуществлением лесопользования, и при переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий» определено, что возмещение потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, и при переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий, в том числе при изъятии земель лесного фонда, осуществляется путем взимания платы за указанные переводы.

Указанным постановлением Правительства Российской Федерации утверждены:

- Правила расчета и взимания платы за перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, и за перевод земель лесного фонда в земли иных (других) категорий;

- базовые размеры платы за перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным

фондом, и за перевод земель лесного фонда в земли иных (других) категорий, а также коэффициенты, учитывающие экологическую составляющую оценки земель лесного фонда в зависимости от группы и категории защитности лесов I группы и срок перевода лесных земель в нелесные земли.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 15 Правил расчета и взимания платы за перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и за перевод земель лесного фонда в земли иных (других) категорий, начисление и учет платы за перевод земель, а также принятие решений о возврате излишне уплаченной суммы на территории Московской области осуществляются Рослесхозом и Агентством лесного хозяйства по Московской области и г. Москве на основании данных органов Федерального казначейства.

4. Эффективность и целевое использование лесных земель, переведенных в нелесные

В нарушение статей 19, 46, 47 Лесного кодекса Российской Федерации, статьи 101 Земельного кодекса Российской Федерации пользование землями государственного лесного фонда осуществляли специализированные лесхозы, подчиненные государственному учреждению «Московское городское управление лесами», созданному во исполнение постановления правительства Москвы от 16 марта 1999 года № 199 «О структуре управления лесами».

Деятельность ГУ «Московское городское управление лесами» до настоящего времени осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным первым заместителем премьера правительства Москвы 27 апреля 1999 года и согласованным с заместителем руководителя Федеральным агентством лесного хозяйства М. Д. Гиряевым (зарегистрировано Московской регистрационной палатой правительства Москвы 23 июня 1999 года за номером 079.925). Указанное Положение противоречит действующему законодательству в части управления государственным лесным фондом, согласование Положения произведено федеральными органами государственной власти, в настоящее время упраздненными. Впоследствии ни Министерство природных ресурсов Российской Федерации, ни Федеральное агентство лесного хозяйства не подтверждали полномочий ГУ «Московское городское управление лесами», установленных вышеуказанным Положением.

Соглашение, заключенное между Федеральным агентством лесного хозяйства и правительством Москвы 20 сентября 2005 года (№ ВР-05/82с), противоречит действующему законодательству в части согласования с правительством Москвы вопросов предоставления участков лесного фонда в аренду, безвозмездное и краткосрочное пользование. Вышеуказанное соглашение нарушает действующее законодательство и в других вопросах, так как допускает фактическое делегирование полномочий федерального органа исполнительной власти органу власти субъекта Российской Федерации, в том числе и в нарушение статьи 53 Лесного кодекса Российской Федерации.

Статус лесопаркового защитного пояса не определен действующим законодательством, в том числе Лесным кодексом Российской Федерации. Полномочия в части управления лесопарковым поясом, расположенным на территории Московской области, экспроприированы правительством Москвы на основании нормативных документов 1930-1960 годов, противоречащих действующему законодательству в области лесопользования и землепользования (постановление Совета Народных Комиссаров Союза ССР и Центрального комитета ВКП (б) от 10 июля 1935 года «О генеральном плане реконструкции Москвы», Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 18 августа 1960 года «О расширении городской черты, изменении административно-территориального деления города Москвы и передаче в административно-хозяйственное подчинение Московскому городскому Совету депутатов трудящихся территории лесопар-

кового защитного пояса», постановление Совета Министров СССР от 20 июля 1960 года № 787 «О расширении границ города Москвы и подчинении Мосгорисполкому лесопаркового защитного пояса» и т. д.). Заявление МПР России (письмо заместителя Министра А. А. Темкина от 20 апреля 2004 года № АТ-34-27/2591) о том, что МПР России не вправе отменить приказ Главного управления лесного хозяйства и охраны леса при Совете Министров РСФСР от 29 апреля 1961 года № 174 о передаче лесов, расположенных в центральной части Московской области, Управлению лесопаркового хозяйства Мосгорисполкома, не выдерживает никакой критики. МПР России имеет необходимые полномочия и обязанность по отмене подобных приказов при приведении практики природопользования в соответствие с действующим законодательством. В соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года № 370 «Об утверждении положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации», МПР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая управление лесным хозяйством.

Решением Арбитражного суда г. Москвы № А40-20931/01-121-102 от 16 августа 2001 года, подтвержденным решением Федерального арбитражного суда Московского округа от 1 апреля 2002 года № КА-А40/1722-02, признавшим недействительность постановления правительства Москвы от 16 марта 2001 года № 199 «О структуре управления лесами», была установлена незаконность полномочий, осуществлявшихся на территории Московской области ГУ «Московское городское управление лесами» и его территориальными органами.

Реализация полномочий ГУ «Московское городское управление лесами» осуществляется через специализированные лесхозы, юридический статус и полномочия которых не определены действующим законодательством; деятельность спецлесхозов в части распределения участков лесного фонда, предоставления их в аренду, краткосрочное и безвозмездное пользование осуществляется с превышением ими своих полномочий; решения, принимаемые спецлесхозами в указанной части, являются незаконными. Специализированные лесхозы в нарушение всех имеющихся правовых норм, в отсутствие у них надлежащих полномочий и статуса, осуществляют проведение конкурсов и предоставление в аренду участков лесного фонда для культурно-оздоровительных целей и после принятия вышеуказанного судебного решения о незаконности постановления правительства Москвы от 16 марта 2001 года № 199 «О структуре управления лесами».

Перевод лесных земель в нелесные земли в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и (или) перевод земель лесного фонда в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, относятся к области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов (статья 47 Лесного кодекса Российской Федерации), следовательно, и государственный контроль по этим вопросам осуществляется как за лесным фондом, так и за лесами, не входящими в лесной фонд, в соответствии с требованиями статей 131, 132, 133 Лесного кодекса Российской Федерации.

За период с 2002 по 2005 год в Рослесхоз на рассмотрение для подготовки проекта решения Правительства Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные земли в лесах I группы и изъятии земель из лесного фонда поступило 2297 дел, из которых 50 % возвращено на доработку, 551 дело, или 24 % от количества поступивших, направлено на государственную экологическую экспертизу с последующим представлением в МПР России и Правительство Российской Федерации для принятия решений. По оставшейся части дел (26 %) заявителям направлен мотивированный отказ.

В ходе проверки документации, представленной в Рослесхоз для направления на государственную экологическую экспертизу и подготовки проектов решения Правительства Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные земли и изъятии земель из лесного фонда, нарушений порядка, утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2004 года № 455 «Об утверждении Положения о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом», от 21 февраля 2004 года № 99 «Об организации перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, а также перевода земель лесного фонда в земли иных категорий», от 25 октября 2004 года № 579 «Об утверждении Положения о составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий», от 28 января 2006 года № 48 «О составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий», не установлено.

За указанный период принято 125 распоряжений Правительства Российской Федерации о переводе в лесах I группы лесных земель в нелесные земли на площади 16 тыс. га и изъятии земель из лесного фонда на площади 6,2 тыс. гектаров.

Целями перевода лесных земель в нелесные земли и изъятия земель из лесного фонда являлись: строительство нефтегазопроводов, линейных сооружений на площади, соответственно, 8 тыс. га и 3,2 тыс. га (50 и 53 %), разработка месторождений на площади 6,8 тыс. га и 1,2 тыс. га (43 и 19 %), устройство кладбищ, свалок, автозаправочных станций на площади по 0,2 тыс. га (1 и 3 %), строительство баз отдыха - 0,4 га (изъятие - 6 %), прочие цели - 1 тыс. га и 1,2 тыс. га (6 и 19 процентов).

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2002 года № ХВ-П-9-030-40 в связи с отсутствием правового регулирования приостановлено изъятие земель из лесов I группы для индивидуального строительства.

По лесному фонду, находящемуся в ведении Агентства, принято 16 распоряжений Правительства Российской Федерации о переводе в лесах I группы лесных земель в нелесные земли на площади 62 га и изъятии земель из лесного фонда на площади 203 га. В 2002-2003 годах переведено лесных земель в нелесные земли 48 га, изъято - 86 га (прочие цели). В 2004 году под строительство линейных сооружений переведено 13 га и изъято 17 га, под строительство баз отдыха изъято 100 га. В 2005 году решения о переводе лесных земель в нелесные земли и изъятии земель лесного фонда не принимались.

В лесах II и III группы перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда производились с 2002 по 2004 год включительно по распоряжениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в 2005 году - перевод лесных земель в нелесные - по распоряжениям территориальных агентств Рослесхоза, по изъятию земель из лесного фонда - по распоряжениям Правительства Российской Федерации.

Общий объем фактического перевода лесных земель в нелесные земли составил по Рослесхозу 138 тыс. га, изъятия земель из лесного фонда - 15 тыс. гектаров.

Анализ данных о переводе лесных земель в нелесные и изъятии земель лесного фонда показывает тенденцию сокращения объема изъятия земель из состава лесного фонда и перевода лесных земель в нелесные земли в лесах I группы и, напротив, увеличения объема перевода лесных земель в нелесные в лесах II и III группы.

Так, 2005 году в лесах I группы переведено из лесных земель в нелесные земли 2 тыс. га, то есть в 2 раза меньше, чем в 2002 году; лесах II и III группы переведено в нелесные 53,7 тыс. га, то есть в 4 раза больше, чем в 2002 году.

Согласно данным отраслевого статистического наблюдения по форме № 21-лх «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям» (далее -

форма № 21-лх), утвержденной приказом МПР России 12 марта 2002 года № 116, за период с 2002 по 2005 год лесхозами, подведомственными Рослесхозу, были предъявлены платежи за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель из лесного фонда в объеме 5378241 тыс. рублей, из них за перевод лесных земель в нелесные - 2494764 тыс. рублей, за изъятие земель из лесного фонда - 2883474 тыс. рублей.

Фактически поступило 5964902 тыс. рублей, из них за перевод лесных земель в нелесные - 2916489 тыс. рублей, за изъятие земель из лесного фонда - 3048613 тыс. рублей. В федеральный бюджет поступило 5301954 тыс. рублей.

По Агентству за период с 2002 по 2005 год были предъявлены платежи за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель из лесного фонда в объеме 53814 тыс. рублей, из них за перевод лесных земель в нелесные - 33499 тыс. рублей, за изъятие земель из лесного фонда - 20315 тыс. рублей.

Фактически поступило 54318 тыс. рублей, из них за перевод лесных земель в нелесные - 34311 тыс. рублей, за изъятие земель из лесного фонда - 20007 тыс. рублей. В федеральный бюджет поступило 52749 тыс. рублей.

Анализ данных о поступлении платы за перевод лесных земель в нелесные и перевод лесного фонда в земли иных категорий показывает тенденцию значительного роста объема платежей.

Так, в 2005 году объем внесенных платежей составил 2345350 тыс. рублей, что в 4,5 раза превышает объем поступления средств в 2002 году, в том числе при переводе лесных земель в нелесные - 1267955 тыс. рублей (в 3 раза больше, чем в 2002 года), при изъятии лесного фонда в земли других категорий - 1077395 тыс. рублей (в 10 раз больше, чем в 2002 году).

Средний размер платежей в расчете на 1 га при переводе лесных земель в нелесные земли за указанный выше период не изменялся и составлял от 17 тыс. рублей до 23 тыс. рублей. Средний размер платежа в расчете на 1 га при изъятии земель из земель лесного фонда за 2005 год составил 652 тыс. рублей, что в 20 раз превышает этот показатель за 2002 год.

5. Проверка организации и проведения лесных аукционов и конкурсов

В соответствии с постановлением правительства Москвы от 16 марта 1999 года № 199 «О структуре управления лесами» иной субъект Российской Федерации - г. Москва - осуществлял властные полномочия на территории Московской области как по вопросам совместного ведения Российской Федерации и Московской области, так и по вопросам исключительного ведения Московской области, а также осуществлял управление лесным фондом.

Решением Арбитражного суда г. Москвы от 16 августа 2001 года (истец - прокуратура Москвы) постановление правительства Москвы от 16 марта 1999 года № 199 «О структуре управления лесами» признано недействительным. Федеральный арбитражный суд Московского округа установил, что правительство Москвы нарушило законодательство, вышло за пределы своей компетенции, создав ГУ «Московское городское управление лесами» в качестве территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством на территории Московской области и наделив его незаконными полномочиями. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 16 августа 2001 года по настоящему делу оставлено без изменения.

Более того, в соответствии с приказом МПР России от 26 ноября 2001 года № 817 «О проверке использования земель лесопаркового пояса г. Москвы» была создана комиссия и проведена проверка (с выездом на место) соблюдения требований лесного законодательства. Комиссия подтвердила, что спецлесхозы ГУ «Московское городское управление лесами» не являются территориальными органами МПР России, и их дея-

тельность по государственному управлению лесами противоречит статьям 42, 53, 76 Лесного кодекса Российской Федерации (акт проверки от 28 декабря 2001 года).

В соответствии с лесным законодательством, действующим на протяжении последних десятилетий, леса, расположенные в центральной части Московской области, входили и входят в состав государственного лесного фонда, то есть находятся в федеральной собственности. Функции управления лесным фондом осуществляет федеральный орган управления лесным хозяйством - Федеральное агентство лесного хозяйства МПР России.

В нарушение Конституции Российской Федерации на территории центральных районов Московской области лесохозяйственную деятельность пытаются осуществлять спецлесхозы ГУ «Московское городское управление лесами», подчиненного правительству Москвы.

Специализированными лесхозами осуществляются полномочия федеральных органов лесного хозяйства и его территориальных органов по выставлению участков лесного фонда на конкурсы, заключению договоров аренды участков лесного фонда, взиманию арендной платы за пользование участками лесного фонда. В частности, на территории Московской области Северным спецлесхозом предоставлено в аренду 174,1 га участков лесного фонда, Учинским спецлесхозом - 55,2 га, ГУ «Спецлесхоз «Экспериментальный Москворецкий» (на территории Звенигородского лесхоза) - 344,01 га, Красногорским спецлесхозом - 193,32 га. По материалам проверки установлено, что с участием спецлесхозов на территории Московской области незаконно предоставлены в аренду для культурно-оздоровительных целей 768,03 га земель.

Правительство Московской области неоднократно обращалось в Правительство Российской Федерации, МПР России и Рослесхоз с заявлениями о необходимости решения вопроса о включении участков лесного фонда, расположенных на территории Московской области, где лесохозяйственную деятельность осуществляет ГУ «Московское городское управление лесами», в границы лесхозов МПР России. Одновременно правительство Московской области предлагало оказать любую, в том числе и финансовую, поддержку в организации ведения лесного хозяйства на указанной территории, а в случае необходимости ходатайствовать о передаче этих участков лесного фонда Московской области в соответствии со статьей 19 или статьей 48 Лесного кодекса Российской Федерации.

Рослесхоз выпустил приказ (от 27 октября 2004 года № 51) о включении участков лесного фонда, расположенных в центральной части Московской области, в границы участков лесного фонда, на территории которых осуществляет функции государственного управления Ногинский лесхоз МПР России. Он не был выполнен. Рослесхоз выпустил новый приказ (от 9 августа 2005 года № 184) о включении участков лесного фонда, расположенных в центральной части Московской области, в границы участков лесного фонда, на территории которых ведение лесного хозяйства осуществляют Дмитровский, Истринский, Ногинский лесхозы, Подольское ОМУЛХ и Солнечногорский ОЛХ. Выполнение этого приказа также затягивается. В то же время спецлесхозы по-прежнему продолжают свою деятельность.

Более того, практически одновременно с появлением вышеуказанных приказов между руководителем Рослесхоза В. П. Рошупкиным и мэром Москвы Ю. М. Лужковым (без участия правительства Московской области) заключено соглашение о передаче части полномочий правительству Москвы (проведение лесоустройства, осуществление мероприятий по охране и защите леса, борьба с вредителями и болезнями леса, проведение мероприятий по профилактике лесных пожаров). Это соглашение распространяется на территорию лесопаркового пояса, а это около 54,5 тыс. га лесного фонда, расположенного в центральной части Московской области.

Именно поэтому в различных вариантах проекта Лесного кодекса Российской Федерации вопрос об управлении лесами пригородных зон городов федерального значения то исчезал, то появлялся вновь. Позиция Московской области в этом вопросе однозначна. В соответствии со статьей 86 Земельного кодекса Российской Федерации в состав пригородных зон могут включаться земли, находящиеся за пределами черты городских поселений, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений. Земли, окружающие г. Москву, находятся на территории другого субъекта Российской Федерации - Московской области, и входят в состав ее поселений или являются, в свою очередь, пригородными зонами городов Московской области.

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации в проверяемый период деятельности организация и проведение лесных конкурсов осуществляются Агентством лесного хозяйства по Московской области и г. Москве - территориальным органом Рослесхоза.

Выводы

1. На территории Московской области не соблюдается действующее законодательство в части управления государственным лесным фондом. Не выполнено решение Арбитражного суда г. Москвы от 16 августа 2001 года № А40-20931/01-121-102.

2. Не проводятся ревизии договоров аренды участков лесного фонда на территории лесопаркового пояса в части приведения их в соответствие с действующим законодательством.

3. На территории Московской области не соблюдается действующее законодательство: управление государственным лесным фондом осуществляется никем не уполномоченными учреждениями и организациями; не отменено соглашение между Федеральным агентством лесного хозяйства и правительством Москвы, заключенное 20 сентября 2005 года (№ ВР-05/82с), как противоречащее действующему законодательству.

4. За период с 2002 по 2005 год в результате внесения изменений в законодательную базу, принятия необходимых нормативных актов и усиления контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти, направленных на сохранение лесов I группы, основным назначением которых является выполнение водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных функций, объемы перевода земель лесного фонда в земли других категорий и перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, в лесах I группы сократились более чем в 2 раза.

5. Перевод лесных земель в нелесные земли и изъятие земель из лесного фонда осуществлялись в основном с целью освобождения территорий для строительства нефтегазопроводов, линейных сооружений и разработки месторождений полезных ископаемых. Изъятие земель лесов I группы под индивидуальное строительство не производилось.

6. После передачи полномочий по регулированию платы за перевод лесных земель в нелесные и перевод лесного фонда в земли иных категорий от субъектов Российской Федерации Правительству Российской Федерации объем поступления платежей в бюджет Российской Федерации увеличился в 4 раза и составил 5301954 тыс. рублей.

7. Анализ данных о поступлении платы за пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных целей указывает на тенденцию значительного роста объема платежей, который в 2005 году составил 684415 тыс. рублей, из них 567741 тыс. рублей - по Московской области. По сравнению с 2002 годом объем платежей по Российской Федерации увеличился в 30 раз, а по Московской области - в 144 раза, что связано с увеличением среднего размера платежа в расчете на 1 га от 0,1 тыс. рублей до 2,6 тыс. руб-

лей. По Московской области средний размер платежа в расчете на 1 га составил в 2005 году 192,2 тыс. рублей.

Одновременно с этим, согласно отчетным данным, представленным Рослесхозом, имело место несвоевременное внесение платежей в объеме 35772 тыс. рублей, в том числе по Московской области - 25800 тыс. рублей.

8. За период с 2002 по 2004 год по лесному фонду, находящемуся в ведении Агентства лесного хозяйства по Московской области и г. Москве, передано в аренду на 49 лет под культурно-оздоровительные цели 1 тыс. участков на площади 3 тыс. га следующих категорий защитности: запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов; леса зеленых зон поселений и хозяйственных объектов; леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения; леса первой, второй и третьей зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов; особо ценные лесные массивы; леса, имеющие научное или историческое значение. При этом исполнение договорных обязательств арендаторами ограничивалось только внесением арендной платы.

В нарушение статей 309 и 310 Гражданского кодекса Российской Федерации, порядка пользования участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей, установленного Положением об аренде участков лесного фонда, приказом МПР России от 31 августа 2005 года № 240, законами Московской области, а также градостроительными заключениями, большинством арендаторов не выполнены обязательства о представлении арендодателю проекта организации использования переданного в аренду участка лесного фонда.

Предложения

1. Направить представление в Министерство природных ресурсов Российской Федерации в связи с несоблюдением действующего законодательства в части управления государственным лесным фондом на территории Московской области с предложениями:

- обеспечить выполнение соответствующего решения Арбитражного суда г. Москвы от 16 августа 2001 года № А40-20931/01-121-102;

- провести ревизию всех договоров аренды участков лесного фонда на территории лесопаркового пояса;

- рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц Федерального агентства лесного хозяйства за незаконную деятельность на территории Московской области никем не уполномоченных учреждений и организаций, осуществляющих управление государственным лесным фондом, а также вопрос об отмене Соглашения, заключенного между Федеральным агентством лесного хозяйства и правительством Москвы 20 сентября 2005 года (№ ВР-05/82с), как противоречащего действующему законодательству.

2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации о продолжающемся незаконном осуществлении полномочий по управлению лесами на территории Московской области ГУ «Московское городское управление особо охраняемыми природными территориями» департамента природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы.

3. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ