

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11 апреля 2003 года № 13 (338) “О результатах проверки обоснованности перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, а также платежей за участки лесного фонда за период с 2000 по 2002 год в Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, Федеральной службе земельного кадастра Российской Федерации и подведомственных им структурах в Северо-Западном федеральном округе”:

Утвердить ...по результатам состоявшегося обсуждения отчет о результатах проверки.

Направить с учетом состоявшегося обсуждения представления Счетной палаты Минприроды России, Росземкадастру и губернатору Ленинградской области.

Направить... с учетом состоявшегося обсуждения информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить запрос природоохранному прокурору Ленинградской области.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

ОТЧЕТ

о результатах проверки обоснованности перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, а также платежей за участки лесного фонда за период с 2000 по 2002 год в МПР России и Росземкадастре и подведомственных им структурах в Северо-Западном федеральном округе

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (1.5.9.2.15) и на основании удостоверения на право проведения проверки от 22 января 2003 года № 10-5/10-4 главным инспектором Е.М. Богдановой (руководитель), старшим инспектором И.И. Денисовой, экспертом В.Д. Новосельцевым направления по контролю расходов федерального бюджета на сельское хозяйство и рыболовство, охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию проведена проверка обоснованности перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, а также платежей за участки лесного фонда за период с 2000 по 2002 год в МПР России, Росземкадастре и подведомственных им структурах в Северо-Западном федеральном округе.

Цель проверки

Проверка исполнения федерального законодательства в части обоснованности перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, и правильности взимания, поступления и использования платы за участки лесного фонда за период с 2000 по 2002 год.

Предмет проверки

Землеустроительные дела на участки земель лесного фонда, переводимые из лесных земель в нелесные, денежные средства, полученные при переводе лесных земель в нелесные в порядке возмещения ущерба.

Объекты проверки

МПР России, Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее - ГУПР МПР), Лисинский лесхоз-техникум, Рошинский лесхоз, Росземкадастр, Комитет по земельным ресурсам и землеустройству по Ленинградской области (далее - Ленкомзем).

Проверка проведена с 1 февраля по 31 марта 2003 года.

Перечень изученных документов приводится в приложении 1 к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

По результатам проверки оформлено 6 актов, с которыми ознакомлены руководители проверяемых объектов.

С актами проверки в ГУПР МПР и Ленкомземе ознакомлен вице-губернатор Ленинградской области Ю.И. Голохвастов (подписаны с замечаниями, которые были рассмотрены и приняты к сведению).

Перечень актов проверки приводится в приложении 2 к настоящему отчету.

Краткая информация о проверяемых объектах

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 года № 867 и постановления Правительства Российской Федерации от 6 июля 2000 года № 495 МПР России является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.

Положение о МПР России утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2000 года № 726.

Для выполнения задач в области использования, охраны и воспроизводства лесных ресурсов, возложенных на МПР России, в его составе в 2000-2002 годах функционировали 106 комитетов (управлений) природных ресурсов в субъектах Российской Федерации и 1780 подведомственных им лесхозов, в том числе по Северо-Западному федеральному округу - 10 комитетов (управлений) и 213 лесхозов, в том числе по ГУПР МПР - 26 лесхозов и 1 лесхоз-техникум. В ведении МПР России находились 1113,8 млн. га леса на территории субъектов Российской Федерации, по Ленинградской области - 4564,2 тыс. гектаров.

Основные функции, цели и задачи деятельности ГУПР МПР определены в Положении о Главном управлении природных ресурсов МПР России, утвержденном приказом Министерства от 12 апреля 2002 года № 818.

Функции, цели и задачи деятельности лесхозов определены в Положении о лесхозах, находящихся в подчинении ГУПР МПР, утвержденном приказом МПР России от 15 декабря 2002 года № 833.

Росземкадастр является федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами, осуществляющим специальные функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 года № 867 и постановления Правительства Российской Федерации от 18 июля 2000 года № 537 на Росземкадастр возложено осуществление функций упраздненного Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике.

Положение о Росземкадастре утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2001 года № 22.

Росземкадастр осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через территориальные органы. Ленкомзем является территориальным органом Росземкадастра, осуществляющим на территории Ленинградской области государственное управление земельными ресурсами, землеустройство, мониторинг земель и государственный контроль за использованием и охраной земель.

Положение о Ленкомземе утверждено руководителем Росземкадастра С. И. Саем 20 марта 2001 года, внесение изменений и дополнений в положение о Ленкомземе утверждено приказом Росземкадастра от 6 марта 2002 года № П/220. Ленкомзем является юридическим лицом и осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через свои подразделения в районах и городах на территории Ленинградской области, которые не являются юридическими лицами.

В соответствии с требованиями статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации, Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации, утвержденного постановлением Совета Министров Российской Федерации от 23 декабря 1993 года № 1362, а также пункта 9 Положения о земельном контроле, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 833, Росземкадастр и его территориальные органы совместно с МПР России и его территориальными органами (в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых природных территорий) осуществляют государственный земельный контроль за соблюдением установленного порядка изъятия и перевода лесных земель в нелесные земли, занятия земельных участков, контроль за использованием земель по целевому назначению, соблюдением природоохранных требований при отводе земель, выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых, строительных, лесозаготовительных и иных работ.

Действующий порядок перевода лесных земель лесного фонда в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом

В течение 2000-2001 годов до принятия Земельного кодекса Российской Федерации порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, регулировался Лесным кодексом Российской Федерации, а также постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 года № 1200.

В соответствии со статьей 63 Лесного кодекса Российской Федерации перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, и (или) изъятие земель лесного фонда в лесах I группы должны осуществляться Правительством Российской Федерации по представлению органа государственной власти субъекта Российской Федерации, согласованному с федеральным органом управления лесным хозяйством; в лесах II группы - органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению соответствующего территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством. Основанием для принятия решений являются заключения МПР России или Росземкадастра и их территориальных органов, а также материалы землеустроительного дела.

В течение 2000-2002 годов действовало положение о порядке рассмотрения ходатайств о переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных

с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, утвержденное приказом Рослесхоза от 29 марта 1994 года № 69.

В соответствии со статьей 8 Земельного кодекса Российской Федерации порядок перевода земель из одной категории в другую должен устанавливаться федеральными законами, однако до настоящего времени указанный порядок не определен.

Статьей 49 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что изъятие земель, занятых лесами I группы, в том числе путем выкупа земельных участков для государственных или муниципальных нужд, допускается только в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Российской Федерации, размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2001 года № ХВ-П-9-030-40 МПР России из-за отсутствия правового регулирования изъятие земель из лесов I группы для индивидуального строительства приостановлено.

В соответствии с требованиями статьи 3 Федерального закона “О разграничении государственной собственности на землю” земли лесного фонда являются собственностью Российской Федерации, поэтому на основании статей 8, 9, 101 Земельного кодекса Российской Федерации управление и распоряжение земельными участками лесного фонда, перевод земель лесного фонда в земли других категорий осуществляет Правительство Российской Федерации.

В нарушение требований указанных статей постановлением правительства Ленинградской области от 3 апреля 2002 года № 40 образован Комитет по природным ресурсам и охране окружающей среды, который наделен полномочиями по принятию решений о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, в лесах II группы (подпункт 4 пункта 3.2.1 положения “О Комитете по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области”, утвержденного постановлением правительства Ленинградской области от 18 мая 2002 года № 65).

Порядок возмещения убытков, связанных с изъятием земель лесного фонда при переводе их в нелесные для использования в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом

При переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом и (или) при изъятии земель лесного фонда в соответствии с требованиями статьи 63 Лесного кодекса Российской Федерации и статьи 58 Земельного кодекса Российской Федерации возмещаются потери лесного хозяйства.

В 2000-2001 годах с граждан и юридических лиц, в чьих интересах осуществлялись перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда, взималась плата, размер которой должен был устанавливаться органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основании кадастровой оценки переводимого и (или) изымаемого участка лесного фонда. Указанная плата направлялась лесхозу федерального органа управления лесным хозяйством на возмещение потерь лесного хозяйства.

Кадастровая оценка переводимых и (или) изымаемых участков лесного фонда, как основа определения размера платежей, отсутствовала.

Подведомственные МПР России организации руководствовались письмом Рослесхоза от 21 июля 1993 года № 6-40/297 “О нормативах платы и возмещении потерь лесохозяйственного производства”, в котором были установлены примерные нормативы платы за изъятие земель, разработанные институтом “ВНИИЦлесресурс”.

Статьей 17 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” установлено, что в 2002 году средства, поступающие за счет платы за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда (далее - плата), зачисляются в доходы федерального бюджета.

Действие статьи 63 Лесного кодекса Российской Федерации приостановлено.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2002 года № 278 утверждены правила взимания и учета платы и базовые размеры платы, перечисляемой в установленном порядке юридическими и физическими лицами, в интересах которых осуществляется перевод и изъятие земель, на лицевые счета по учету доходов федерального бюджета, открытые органами федерального казначейства.

С 1 января 2003 года введены в действие правила возмещения потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, пользованием лесным фондом, и при изъятии земель лесного фонда, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2002 года № 887.

Обоснованность перевода лесных земель в нелесные в соответствии с лесным и земельным законодательством в лесах I группы

За 2000-2002 годы в МПР России поступило на рассмотрение 1942 землеустроительных дела по переводу лесных земель лесного фонда, находящихся в ведении МПР России, Минобороны России, Минсельхоза России, в нелесные земли. Правительством Российской Федерации были приняты распоряжения по переводу лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, по 897 землеустроительным делам, что составило около 46 % от общего количества представленных на рассмотрение землеустроительных дел. Оставшаяся часть землеустроительных дел отклонена Правительством Российской Федерации (поручения от 22 февраля 2001 года № ХВ-П9-03040 МПР России, от 26 ноября 2001 года № ХВ-П9-20249, от 26 ноября 2001 года № ХВ-П9-20250 МПР России, Минэкономразвития России, Минимущество России, Минюсту России) и направлена для проработки и дооформления с учетом требований норм Земельного кодекса Российской Федерации.

В 2002 году приняты распоряжения Правительства Российской Федерации по 105 землеустроительным делам из 318 дел, представленных на рассмотрение. Поручение В.Б. Христенко от 23 января 2002 года № ХВ-П-9-00942 МПР России о дополнительных требованиях к содержанию материалов, обосновывающих изъятие земель лесного фонда, не выполнено, в связи с чем представленные проекты распоряжений о переводе лесных земель в нелесные и изъятии земель лесного фонда возвращены МПР России для доработки с учетом ранее данных поручений (поручение от 19 марта 2002 года № ХВ-П9-03759 МПР России и Минимущество России).

В ходе контрольного мероприятия было проверено 7 землеустроительных дел по переводу лесных земель в нелесные на площади 53,4 га, которые представлены на заключение МПР России для подготовки распоряжений Правительства Российской Федерации. Однако в феврале 2003 года МПР России в связи с неполным и небрежным оформлением и согласованием представленных землеустроительных дел возвратило на дооформление 4 дела и еще 3 дела подлежат возврату на дооформление.

За период с 2000 по 2002 год Правительством Российской Федерации принято 80 распоряжений о переводе в лесах I группы лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, на площади 21817 га, в том числе за 2000 год - 8227 га, за 2001 год - 8242 га, за 2002 год - 5348 гектаров. В Северо-Западном федеральном округе на основании 65 распоряжений Правительства Российской Федерации переведено 7009

га лесных земель в нелесные, в том числе за 2000 год - 2278 га, 2001 год - 3279 га, за 2002 год - 1452 гектара.

Перевод лесных земель в нелесные был необходим в связи со строительством нефте- и газопроводов, линейных сооружений (под это было использовано 45-54 % площадей); разработкой месторождений полезных ископаемых (10-44 %); устройством кладбищ, свалок, автозаправочных станций (2-3 %); прочими целями (в 2000 году - 34,5 %, в 2001-2002 годах - 8-9 процентов). К прочим целям относится выделение участков для строительства различных промышленных объектов, производственных комплексов, вспомогательных сооружений при строительстве нефте- и газопроводов, полигонов твердых отходов, дачного и индивидуального жилищного строительства.

Перевод лесных земель в нелесные для дачного и индивидуального жилищного строительства произведен в 2000 году на площади 100 га, или 1,2 % от общей площади перевода. В 2001-2002 годах такого перевода произведено не было.

За 2000-2002 годы по Ленинградской области в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, переведено 3547 га лесных земель в нелесные в лесах I группы, в том числе в 2000 году - 1698 га, в 2001 году - 1535 га, в 2002 году - 314 гектаров.

За указанный выше период Правительством Российской Федерации было принято 41 распоряжение по переводу лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, по 50 землеустроительным делам.

Перевод лесных земель в нелесные в Ленинградской области в 2000 году был вызван необходимостью строительства нефте- и газопроводов, линейных сооружений (70 %); разработки месторождений полезных ископаемых (20 %); прочими целями (10 %). В 2001-2002 годах под разработку месторождений полезных ископаемых переведено 74-76 % площадей, строительство нефте- и газопроводов, линейных сооружений - 16-11 %, прочие цели - 8-15 процентов.

Было проверено 28 землеустроительных дел по переводу лесных земель в нелесные на площади 737 га на территории Ленинградской области. По Рощинскому лесхозу и Лисинскому лесхозу-техникуму проверены все землеустроительные дела, представленные комитетами по земельным ресурсам и землеустройству Выборгского и Тосненского районов, в соответствии с которыми изданы распоряжения Правительства Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные земли, а также распоряжения правительства Ленинградской области об изъятии земель.

На 8 переводимых участках площадью 250 га, расположенных в лесном фонде, находящемся в ведении Рощинского лесхоза и Лисинского лесхоза-техникума, произведена экспертная оценка на предмет целесообразности перевода лесных земель в нелесные и состояния этих и прилегающих к ним участков.

В ходе проверки выявлено, что отдельные землеустроительные дела начаты еще в 1998 году, основная часть - в начале 2000 года.

В оформлении документов отдельных землеустроительных дел имеют место неточности в указании категорий лесных земель, испрашиваемых к отводу; нет достаточного обоснования необходимости перевода лесных земель в нелесные; отсутствуют заверенные копии учредительных документов юридических лиц, испрашивающих отвод земель, отдельные заключения, необходимые для принятия решения о переводе лесных земель в нелесные, акты выбора участка; истекли сроки действия отдельных документов и разрешений. Кроме того, имеют место разночтения в указании сроков, площадей отвода.

При оформлении землеустроительной документации, обосновывающей перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда, по отдельным делам, в частности, по отводу лесных земель под карьеры добычи песка, не учтены требования

статьи 25 Земельного кодекса Российской Федерации, а именно: отсутствуют обоснование изъятия земель лесного фонда в лесах I группы для государственных или муниципальных нужд; сведения, подтверждающие исключительность случая изъятия участка лесного фонда и невозможность других вариантов размещения объектов. В землеустроительных делах отсутствуют сведения о рекультивации земель. При экспертной оценке переводимых участков в Рощинском лесхозе выявлено, что перевод земель, покрытых ценной лесной растительностью, в нелесные земли на 2 участках площадью 129 га не имеет исключительной важности.

Часть распоряжений Правительства Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные предусматривала перевод не только лесных земель, но и нелесных земель (карьеры, поляны, болота), которые не подлежат переводу. Так, по Рощинскому лесхозу, согласно распоряжениям Правительства Российской Федерации от 10 марта 2000 года № 367-р и № 368-р, от 26 августа 2000 года № 1186-р, от 21 декабря 2000 года № 1816-р переведено лесных земель в нелесные 547 га, тогда как, согласно актам технического обследования участков и данным таксационного описания, на участках числится лесных земель 308,6 га, излишне переведено 239 гектаров. По Кировскому лесхозу согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2001 года № 1245-р переведено лесных земель в нелесные 12,68 га, тогда как, согласно акту технического обследования участка и данным таксационного описания, на участке числится 1 га лесных земель, излишне переведено 11,68 гектара.

Указанные факты привели к искусственному завышению площади перевода, а также к несоответствию требованиям по учету лесного фонда (Инструкция о порядке ведения государственного учета лесного фонда, утвержденная приказом Рослесхоза от 30 мая 1997 года № 72).

В ходе проверки обоснованности перевода лесных земель, находящихся в ведении Рощинского лесхоза, выявлено, что на основании распоряжений Правительства Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные в 2000-2002 годах правительством Ленинградской области изданы распоряжения об изъятии участков лесного фонда без исключения из состава лесного фонда во временное пользование и передаче их юридическим лицам, испрашивающим земельные участки на правах аренды с заключением договоров между указанными юридическими лицами и администрациями муниципальных образований. Указанные распоряжения правительства Ленинградской области противоречат требованиям статьи 608 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 31 и 34 Лесного кодекса Российской Федерации, статей 9, 49 и 101 Земельного кодекса Российской Федерации.

В нарушение требований статьи 63 Лесного кодекса Российской Федерации без принятия распоряжений Правительства Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные распоряжениями правительства Ленинградской области от 3 июля 2001 года № 311-р, от 5 июня 2001 года № 203-р и 204-р, от 18 апреля 2001 года № 138-р, от 30 марта 2001 года № 117-р разрешено проведение подготовительных и проектно-изыскательских работ на участках лесного фонда на площади 103,6 га, в том числе на 83 га, покрытых лесом, с правом рубки леса.

Распоряжением правительства Ленинградской области от 6 августа 1997 года № 1011-р переведено 18,8 га лесных земель с правом вырубki древесины под строительство волоконно-оптической связи до выхода распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2000 года № 1652-р.

Распоряжения правительства Ленинградской области о предоставлении участков лесного фонда в лесах I группы в аренду с правом рубки деревьев различным юридическим лицам для проведения изыскательских работ под разработку месторожде-

ний полезных ископаемых (от 24 октября 2002 года № 403-р на площади 6,7 га, от 13 ноября 2002 года № 430 на площади 6,75 га, от 25 ноября 2002 года № 448 на площади 5 га), под строительство горнолыжного спортивного комплекса (от 22 ноября 2002 года № 445 на площади 15 га), под строительство охотничьей базы (от 15 декабря 2002 года № 487 на площади 3 га), под дальнейшую отработку торфяного месторождения (от 24 декабря 2002 года № 526 на площади 997,98 га), под отработку гранитного карьера и отвал вскрышных пород (от 25 декабря 2002 года № 537 на площади 89,1 га) приняты в нарушение статей 9, 29-32, 71 и 101 Земельного кодекса Российской Федерации, пункта 9 Положения о земельном контроле, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 33, без оформления заключения Ленкомзема. Согласно справке Ленкомзема, представленной в ходе проверки, землеустроительные дела в Ленкомзем не поступали. Кроме того, указанные распоряжения противоречат статьям 31-34 и 80 Лесного кодекса Российской Федерации, не предусматривающим аренду участков лесного фонда для иных целей, кроме лесопользования.

В ходе проверки выявлено, что на территории лесного фонда, находящегося в ведении ГУПР МПР, имеют место застройки и усадьбы 20-30-летней давности на площади 2833 га, право на землепользование которых не оформлено в соответствии с требованиями Земельного и Лесного кодексов Российской Федерации. Так, на территории лесного фонда, находящегося в ведении Лисинского лесхоза-техникума, площадь участков в границах существующей застройки 20-30-летней давности составляет 129,93 га, из них покрытых лесами I группы 30 га, не покрытых лесом 99,93 гектара. Вопрос о переводе указанных лесных земель в нелесные до сих пор не решен, несмотря на неоднократные обращения лесхоза-техникума к главе муниципального образования "Тосненский район" И.Ф. Хабарову (письма от 31 января 2000 года № 01-8/107, от 29 января 2003 года № 01-8/55).

На территории лесного фонда, находящегося в ведении Рошинского лесхоза, в кварталах 115, 116, 125, 126 Ленинского лесничества, АОЗТ "Констанция" на площади 14,1 га, покрытой сосновым лесонасаждением, установлен капитальный забор, построены коттеджи. В период начала незаконных действий АОЗТ "Констанция" Рошинским лесхозом направлены предписания от 27 августа 1996 года № 1, от 15 октября 1996 года № 2, от 13 ноября 1996 года № 3, составлен протокол о лесонарушении от 15 ноября 1996 года № 15, согласно которому на указанном участке установлен факт самовольной рубки древесины в объеме 165 кубометров. Ущерб за самовольную рубку деревьев в сумме 12300750 рублей (в ценах 1996 года) возмещен АОЗТ "Констанция" добровольно 28 ноября 1996 года. Материалы переданы в природоохранную прокуратуру Ленинградской области и Рошинское отделение милиции Ленинградской области с ходатайством о возбуждении уголовного дела 27 января 1997 года.

В настоящее время АОЗТ "Констанция" приступило к оформлению землеустроительного дела, о чем свидетельствует запись в книге регистрации землеустроительных дел в лесхозе.

В квартале 88 Приморского лесничества на площади 0,9 га с 1988 года расположена база отдыха "Спецтоннельстрой", с 1986 года в квартале 122 на площади 4,2 га - база "Мостострой", которые не оформили соответствующие разрешительные документы на право пользования участками лесного фонда.

Обоснованность перевода лесных земель в нелесные в соответствии с лесным и земельным законодательством в лесах II группы Ленинградской области

Учет площадей перевода лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, в лесах II и III групп на территории Российской Федерации до 2002 года не производился.

Согласно экспертной оценке, за 2000-2002 годы по Ленинградской области переведено 322,8 га лесных земель в нелесные в лесах II группы в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, в том числе в 2000 году - 225,1 га, 2001 году - 5,8 га, в 2002 году - 91,9 гектара. Перевод лесных земель в нелесные был вызван необходимостью строительства нефте- и газопроводов, линейных сооружений - 85 %, разработкой месторождений полезных ископаемых - 15 процентов.

За указанный выше период правительством Ленинградской области было принято 15 распоряжений по переводу лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, по 15 землеустроительным делам. Комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды Ленинградской области принято 7 распоряжений по 7 землеустроительным делам, Комитетом по лесному комплексу - 1 распоряжение.

После введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации с 25 октября 2001 года в соответствии со статьями 8, 9 землями лесного фонда распоряжается Российская Федерация. Однако принято 4 распоряжения правительством Ленинградской области от 1 июля 2002 года № 220, от 22 июля 2002 года № 261, от 20 марта 2002 года № 76-р, от 18 июля 2002 года № 202-р, одно распоряжение Комитетом по лесному комплексу Ленинградской области от 19 апреля 2002 года № 56 и 7 распоряжений Комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды Ленинградской области от 29 июля 2002 года №№ 42, 43, 44, 44/а, от 3 сентября 2002 года №№ 64, 65, от 5 сентября 2002 года № 68 о переводе лесных земель в нелесные на площади 91,9 гектара.

В ходе проверки 7 землеустроительных дел по переводу лесных земель в нелесные на площади 146,6 га, установлены такие же недостатки, как и при оформлении землеустроительных дел при переводе лесных земель в нелесные в лесах I группы.

**Фактическое возмещение потерь лесного хозяйства,
связанных с переводом лесных земель в нелесные и изъятием лесных земель.**

Использование полученных средств

В 2000 году на счета лесхозов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, поступили средства в объеме 354662 тыс. рублей, из них на финансирование капитальных вложений направлено 83272 тыс. рублей. На счета лесхозов по Северо-Западному федеральному округу поступило 70128 тыс. рублей, направлено на финансирование капитальных вложений 25524 тыс. рублей. На счет Комитета по лесу Ленинградской области поступили средства в объеме 1212 тыс. рублей, на счета лесхозов - 1679 тыс. рублей, на финансирование капитальных вложений направлено 105 тыс. рублей. На счет Комитета по лесу по Республике Карелия поступило 194 тыс. рублей.

В 2001 году на счета лесхозов поступили средства в объеме 659448 тыс. рублей, из них на финансирование капитальных вложений направлено 140319 тыс. рублей. На счета лесхозов по Северо-Западному федеральному округу поступило 67611 тыс. рублей, направлено на финансирование капитальных вложений 6433 тыс. рублей, по Ленинградской области поступило 708 тыс. рублей, по Республике Карелия 1912 тыс. рублей. Средства на финансирование капитальных вложений по Ленинградской области и Республике Карелия не направлялись.

В 2002 году на счета УФК Минфина России поступили средства в объеме 502967 тыс. рублей, которые зачислены в федеральный бюджет. При переводе лесных земель в нелесные на площади 17340 га по субъектам Российской Федерации поступило 393406 тыс. рублей, при изъятии земель лесного фонда на площади 2923 га 90939 тыс. рублей; по Северо-Западному федеральному округу при переводе 2224 га лесных земель в не-

лесные - 175080 тыс. рублей, при изъятии 550 га земель лесного фонда - 17709 тыс. рублей; по Ленинградской области при переводе 52 га лесных земель в нелесные - 134502 тыс. рублей, при изъятии 4 га земель - 9792 тыс. рублей. При переводе лесных земель в нелесные на площади 23 га по Республике Карелия поступило 655 тыс. рублей, при изъятии земель на площади 34 га - 263 тыс. рублей.

В отчетности за 2002 год, представленной МПР России по форме 21-лх, показана площадь перевода, не соответствующая данным, выявленным в ходе проверки в ГУПР МПР.

В Рощинском лесхозе выявлено, что в 2000 году на счет лесхоза поступили средства в объеме 2457,1 тыс. рублей, которые полностью были направлены на финансирование капитальных вложений. Однако при составлении годового отчета по форме 18-лх эти средства отражены по строке 0423 "Лесные подати за отпуск древесины".

В 2001 году на счет Рощинского лесхоза поступили средства в объеме 993,8 тыс. рублей, которые также полностью были направлены на финансирование капитальных вложений. При составлении отчета за 2001 год по форме 18-лх эти средства были отражены по строке 130 "Прочие поступления".

В результате данные отчетности ГУПР МПР за 2000 и 2001 годы не отражают в полном объеме поступление средств на счета лесхозов при переводе лесных земель в нелесные.

Как показала проверка в Лисинском лесхозе-техникуме, в 2000 и 2002 годах возмещение потерь лесхоза-техникума при переводе лесных земель в нелесные не производилось. В 2002 году как на счета лесхоза-техникума, так и в федеральный бюджет средства в порядке возмещения потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные не поступали.

В 2001 году на счет лесхоза-техникума по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, поступили 591,9 тыс. рублей, которые направлены на выплату заработной платы работникам лесохозяйственной деятельности в связи с недостаточным выделением средств из федерального бюджета по разделу, подразделу 0902 "Лесные ресурсы".

При переводе лесных земель в нелесные земли за период с 2000 по 2002 год на площади 43,7 га из 4 землеустроительных дел возмещение потерь лесного хозяйства произведено лишь по 1 землеустроительному делу в Ульяновском лесничестве на площади 17,2 га под разработку карьера кембрийских глин ЗАО "Красный Бор". В январе 2003 года произведено возмещение потерь лесного хозяйства в размере 2000 тыс. рублей на счета УФК Минфина России по Ленинградской области по учету доходов федерального бюджета.

**Организация учета лесных земель, переведенных в нелесные
для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства
и денежных средств, полученных в порядке возмещения
потерь лесного хозяйства**

Учет лесных земель, переведенных в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, и изъятие земель лесного фонда по лесам I группы в МПР России и подведомственных ему структурах производится по книге регистрации землеустроительных дел неустановленного образца.

Учет площадей перевода лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, в лесах II и III групп на территории Российской Федерации в 2000-2001 годах не производился, а с 2002 года приказом МПР России от 12 марта 2002 года № 116 утверждена форма отраслевого статистического наблюдения № 21-лх (доходы).

В 2000-2001 годах учет средств, полученных в порядке возмещения потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные, и изъятии земель лесного фонда, осуществлялся лесхозами на счете средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в соответствии с Генеральным разрешением на открытие счетов Минфина

России (от 19 июля 1999 года № 142014, от 23 августа 1999 года № 142014/1, от 3 декабря 1999 года, от 24 октября 2001 года № 050065, от 10 января 2002 года № 050065/01), а также по форме бухгалтерской отчетности № 4 “Отчет об исполнении сметы доходов и расходов по внебюджетным источникам”, форме № 18-лх (статистическая) “Отчетная ведомость по движению и расходованию ассигнований”.

С 2002 года плата за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда перечисляется в установленном порядке на лицевые счета по учету доходов федерального бюджета, открытые органами федерального казначейства. Учет поступления в доход федерального бюджета платы за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда осуществляют УФК Минфина России, территориальные органы МНС России по форме 1-НМ, территориальные органы МПР России на основании данных органов федерального казначейства.

Изучение материалов предыдущих проверок, проведенных контролирующими финансовыми органами по рассматриваемым вопросам.

Принятые меры по устранению выявленных нарушений

В 1999 году Счетной палатой Российской Федерации проведена проверка правильности взимания, поступления и использования платы за участки лесного фонда при переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства.

По результатам проверки направлено представление губернатору Ленинградской области В.П. Сердюкову, в котором было предложено привести в соответствие со статьями 31, 34, 63, 80 Лесного кодекса Российской Федерации порядок предоставления земельных участков для ведения садоводства и индивидуального жилищного строительства в Ленинградской области, утвержденный постановлением правительства Ленинградской области от 24 июля 1996 года № 276. Временное положение о порядке возмещения убытков землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь лесохозяйственного и сельскохозяйственного производств на землях лесного фонда Ленинградской области, утвержденное постановлением правительства Ленинградской области от 10 июля 1994 года № 145, отменить как утратившее силу. Указанные пункты представления исполнены лишь 27 июля 2002 года.

Предлагалось также в соответствии со статьей 63 Лесного кодекса Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 года № 1200 установить размер платы за возмещение потерь лесного хозяйства, взимаемой с граждан и юридических лиц, в интересах которых осуществляются указанные перевод и (или) изъятие, однако это предложение не было выполнено.

В 2000 году проведена комплексная ревизия полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов в Республике Карелия, по результатам которой было рекомендовано Председателю Правительства Республики Карелия С.Л. Катананову в соответствии с требованиями статьи 63 Лесного кодекса Российской Федерации установить порядок поступления и размер платы, направляемой на возмещение потерь лесного хозяйства, при переводе лесных земель в нелесные. Указанное предложение не было выполнено.

Проверок по рассматриваемым вопросам другими контролирующими финансовыми органами не проводилось.

Выводы

1. В соответствии со статьей 8 Земельного кодекса Российской Федерации порядок перевода земель из одной категории в другую должен устанавливаться федеральными законами, однако после введения в действие Кодекса указанный порядок не определен, в результате чего оформление землеустроительных дел по переводу лесных земель в нелесные

земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и (или) изъятия земель лесного фонда осуществляется крайне медленно. Приостановка принятия решений по предоставлению участков земель лесного фонда для объектов промышленного и гражданского строительства, разработки месторождений полезных ископаемых, прокладки линейных сооружений может нанести ущерб в сфере экономического и социального развития страны.

2. Имеющиеся разночтения Земельного и Лесного кодексов Российской Федерации в части распоряжения землями лесного фонда привели к многочисленным нарушениям требований как земельного, так и лесного законодательства, а также незаконному занятию участков лесного фонда различными юридическими и физическими лицами.

3. Установлены факты нарушения статьи 63 Лесного кодекса Российской Федерации:

- распоряжение правительства Ленинградской области от 6 августа 1997 года № 1011-р “О разрешении технического узлу магистральных связей и телевидения № 3 акционерного общества Ростелеком строительства линии связи в Лужском и Тосненском районах” принято раньше распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2000 года № 1652-р, вышедшего по факту занятия и использования испрашиваемого участка лесного фонда площадью 18,8 га с правом вырубki древесины согласно лесорубочным билетам. Вырубка древесины на участке отвода произведена в 1997-1998 годах;

- распоряжения правительства Ленинградской области от 3 июля 2001 года № 311-р, от 5 июля 2001 года № 203-р, 204-р, от 18 апреля 2001 года № 138-р, от 30 марта 2001 года № 117-р, разрешающие проведение подготовительных и проектно-изыскательских работ на участках лесного фонда на площади 103,6 га, в том числе на 83 га, покрытых лесом, изданы без принятия распоряжений Правительством Российской Федерации о переводе этих лесных земель в нелесные;

- при оформлении документов отдельных землеустроительных дел для подготовки распоряжений Правительства Российской Федерации имели место следующие недостатки: неточности в указании категорий лесных земель, испрашиваемых к отводу; недостаточная обоснованность необходимости перевода лесных земель в нелесные; отсутствие заверенных копий учредительных документов юридических лиц, испрашивающих отвод земель, отдельных заключений, необходимых для принятия решения о переводе лесных земель в нелесные, актов выбора участков; истечение сроков действия отдельных документов и разрешений; разночтения в указании сроков, площадей отвода, наименовании юридических лиц;

- в результате некачественной подготовки землеустроительных дел и заключений по Рошинскому лесхозу согласно распоряжениям Правительства Российской Федерации от 26 августа 2000 года № 1186, от 21 декабря 2000 года № 1816, от 10 марта 2000 года № 368-р, № 367-р переведено 547 га лесных земель в нелесные, тогда как согласно актам технического обследования участков и данным таксационного описания на этих участках числится лесных земель 308,6 гектара. Излишне переведено 239 гектаров. По Кировскому лесхозу согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2001 года № 1245-р переведено лесных земель в нелесные 12,68 га, тогда как согласно акту технического обследования участка и данным таксационного описания на этом участке числится 1 га лесных земель, излишне переведено 11,68 гектара.

4. В нарушение статей 49, 101 Земельного кодекса Российской Федерации перевод лесных земель в нелесные и последующее изъятие участков, покрытых ценной лесной растительностью, под разработку карьера месторождений песка ООО “ЦБИ” на площади 25,9 га на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 июля 2002 года № 863-р и распоряжения правительства Ленинградской области

от 17 июля 2002 года № 247-р должным образом не обоснован, другие варианты размещения объекта не рассматривались.

5. В нарушение статьи 608 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 31 и 34 Лесного кодекса Российской Федерации, статей 9, 49 и 101 Земельного кодекса Российской Федерации, на основании распоряжений Правительства Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные правительством Ленинградской области в 2000-2002 годы изданы распоряжения об изъятии участков лесного фонда без исключения из состава лесного фонда во временное пользование и передаче их юридическим лицам, испрашивающим земельные участки на правах аренды с заключением договоров между указанными юридическими лицами и администрациями муниципальных образований.

6. Распоряжения правительства Ленинградской области о предоставлении участков лесного фонда в лесах I группы в аренду с правом рубки деревьев различным юридическим лицам от 24 октября 2002 года № 403-р, от 13 ноября 2002 года № 430, от 22 ноября 2002 года № 445, от 25 ноября 2002 года № 448, от 15 декабря 2002 года № 487, от 24 декабря 2002 года № 526, от 25 декабря 2002 года № 537 приняты в нарушение статей 9, 29-32, 71 и 101 Земельного кодекса Российской Федерации, пункта 9 Положения о земельном контроле, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 833, без согласования землеустроительных дел с Ленкомземом.

Кроме того, указанные распоряжения противоречат требованиям статей 31-34 и 80 Лесного кодекса Российской Федерации, не предусматривающим аренду участков лесного фонда для иных целей, кроме лесопользования, а также статьи 66, предусматривающей, что проведение в лесном фонде строительных работ, добыча полезных ископаемых, прокладка коммуникаций и выполнение иных работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, если для этого не требуются перевод лесных земель в нелесные земли, и (или) их изъятие, осуществляются на основании разрешения лесхоза федерального органа управления лесным хозяйством.

7. Распоряжения правительства Ленинградской области от 1 июля 2002 года № 220, от 22 июля 2002 года № 261, от 20 марта 2002 года № 76-р, от 18 июня 2002 года № 202-р, распоряжение Комитета по лесному комплексу Ленинградской области от 19 апреля 2002 года № 56 и распоряжения Комитета природных ресурсов и охраны окружающей среды Ленинградской области от 29 июля 2002 года №№ 42, 43, 44, 44/а, от 3 сентября 2002 года №№ 64, 65, от 5 сентября 2002 года № 68 о переводе лесных земель в нелесные в лесах II группы на площади 91,9 га и использование их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, приняты в нарушение статьи 9 Земельного кодекса Российской Федерации.

8. Правительством Ленинградской области образован Комитет по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области, который наделен полномочиями по принятию решений о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, в лесах II группы по представлению территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством, тогда как в соответствии с требованиями статей 8 и 9 Земельного кодекса Российской Федерации землями лесного фонда, являющимися объектом федеральной собственности, распоряжается Российская Федерация.

9. Механизм возмещения потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные земли в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, не эффективен и нуждается в доработке: установленные формы отчетности не обеспечивают достоверность учета и контроля за поступлением средств в федеральный бюджет; объем поступивших в 2002 году платежей по Российской Федерации меньше, чем в 2001 году на 156

млн. рублей; кадастровая оценка переводимых и (или) изымаемых участков лесного фонда как основа определения размера платежей отсутствует.

Предложения

Для устранения выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков необходимо направить представления со следующими основными требованиями и рекомендациями:

1. Министру природных ресурсов Российской Федерации В.Г. Артюхову:

- в соответствии с требованиями статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации, пункта 9 Положения о земельном контроле, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 833 “О государственном земельном контроле”, обеспечить контроль за исполнением федерального законодательства, регламентирующего перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, и соблюдением порядка изъятия земель лесного фонда, а также качеством и соблюдением сроков подготовки необходимых документов при формировании землеустроительных дел, обосновывающих принятие распоряжений Правительства Российской Федерации;

- внести предложения в Правительство Российской Федерации об уменьшении площади перевода лесных земель в нелесные в распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 года № 1816 на 161,1 га, от 10 марта 2000 года № 368-р - на 13,44 га, № 367-р - на 62,4 га, от 26 августа 2000 года № 1186 - на 2,13 га (всего - на 239 га); от 19 сентября 2001 года № 1245-р - на 11,68 гектара;

- принять меры по оформлению землеустроительных дел и внести предложения в Правительство Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные с последующим изъятием из лесного фонда и передачей муниципальным образованиям участков лесного фонда, находящегося в ведении Главного управления природных ресурсов МПР России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, занятых застройками и усадьбами 20-30-летней давности на площади 2833 га, право на землепользование которых не оформлено в соответствии с требованиями Земельного и Лесного кодексов Российской Федерации;

- повысить эффективность контроля за возмещением потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные земли в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и принять меры по проведению кадастровой оценки участков лесного фонда;

- на основании статей 23 и 24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях применить меры административной ответственности к должностным лицам администрации Ленинградской области, допустившим подготовку и принятие распоряжений о предоставлении земельных участков лесного фонда с превышением своих полномочий, а также разрешающих занятие или использование земельных участков, предоставление которых не оформлено в установленном порядке.

2. Руководителю Федеральной службы земельного кадастра России С.И. Саю:

- в соответствии с требованиями статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации, пункта 9 Положения о земельном контроле, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 833 “О государственном земельном контроле”, обеспечить контроль за исполнением федерального законодательства, регламентирующего перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, и соблюдением порядка изъятия земель лесного фонда, а также качеством и соблюдением сроков подготовки необходимых документов при формировании землеустроительных дел, обосновывающих принятие распоряжений Правительства Российской Федерации;

- принять меры по проведению кадастровой оценки участков лесного фонда как основы определения размера платежей за перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, и (или) изъятием земель лесного фонда с граждан и юридических лиц, в интересах которых осуществляются указанные перевод и (или) изъятие;

- на основании статей 23 и 21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях применить меры административной ответственности к должностным лицам администрации Ленинградской области, допустившим подготовку и принятие распоряжений о предоставлении земельных участков лесного фонда с превышением своих полномочий, а также разрешающих занятие, или использование земельных участков, предоставление которых не оформлено в установленном порядке.

3. Губернатору Ленинградской области В.П. Сердюкову:

- распоряжения правительства Ленинградской области о предоставлении участков лесного фонда в лесах I группы в аренду с правом рубки деревьев различным юридическим лицам от 24 октября 2002 года № 403-р, от 13 ноября 2002 года № 430, от 22 ноября 2002 года № 445, от 25 ноября 2002 года № 448, от 15 декабря 2002 года № 487, от 24 декабря 2002 года № 526, от 25 декабря 2002 года № 527 отменить;

- исключить подпункт 4 пункта 3.2.1. Положения “О Комитете по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области”, утвержденного постановлением правительства Ленинградской области от 18 мая 2002 года № 65 “Об утверждении структуры, штатного расписания и положения о Комитете по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области” в части наделения Комитета полномочиями по принятию решений о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, в лесах II группы;

- при принятии решений, связанных с использованием земель лесного фонда, а также их изъятием, руководствоваться нормами федерального законодательства.

4. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации

5. Направить запрос природоохранному прокурору Ленинградской области В.Н. Иванцову.

6. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации по Северо-Западному федеральному округу В.И. Матвиенко.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ