

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 3 марта 2000 года № 7 (199) «О результатах проверки 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, в Московском управлении лесами»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты С. П. Опеньшева о направлении по итогам проверки представлений Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину, губернатору Московской области Б. В. Громову, руководителю Федеральной службы лесного хозяйства Российской Федерации В.А.Шубину и информационных писем Председателю Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике С. И. Саю и Председателю Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды В.И.Данилову-Данильяну.

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

Аудитору Счетной палаты С. П. Опеньшеву направить материалы по результатам проверки средства массовой информации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки 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, в Московском управлении лесами

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (пункт 5.159), утвержденным решением Коллегии 28 декабря 1999 г. (протокол № 41 (192) и на основании удостоверения на право проведения проверки от 6 января 2000 г. № 342 специалистами направления по контролю за расходами федерального бюджета в сельском хозяйстве и рыболовстве, на охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию: ведущими инспекторами Е. М. Богдановой и Н.И.Поздняковой была 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, в Московском управлении лесами.

Цель проверки: проверить исполнение 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 марта 1997 г. по декабрь 1999 г.

Предмет проверки:

– площади изъятия участков земель лесного фонда;

– денежные средства, полученные при переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, согласно действующему законодательству.

Объекты проверки: Московское управление лесами, Звенигородский и Наро-Фоминский лесхозы, комитеты по земельным ресурсам и землеустройству Одинцовского и Наро-Фоминского районов Московской области, Рослесхоз.

Сроки проведения проверки: с 10 января по 15 февраля 2000 г.

Случаев неполучения документов из числа затребованных, отказа в предоставлении документов и иных фактов препятствования в работе в ходе проверки не было.

Со сводным актом проверки 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, в Московском управлении лесами 15 февраля 2000 г. ознакомлены руководитель Федеральной службы лесного хозяйства России В. А. Шубин, губернатор Московской области Б. В. Громов и руководитель Московского управления лесами В.П.Лысенко

1. Обоснованность перевода лесных земель в нелесные в соответствии со ст. 63 Лесного кодекса Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 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”

В соответствии со ст. 63 Лесного кодекса Российской Федерации перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и (или) изъятие земель лесного фонда в лесах первой группы осуществляются Правительством Российской Федерации по представлению органа государственной власти субъекта Российской Федерации, согласованному с федеральным органом управления лесным хозяйством.

Порядок рассмотрения ходатайств о переводе 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 в соответствии с п.4 постановления Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 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” на федеральном уровне не установлен.

В настоящее время действует устаревшее Положение о порядке рассмотрения ходатайств о переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, утвержденное приказом Рослесхоза от 29 марта 1994 г. № 69.

Кроме того, Рослесхоз, Госкомзем России, Госкомэкология России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации руководствуются поручениями Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Г.В.Кулика от 8 апреля 1999 г. № ГК-П1-11448, Заместителя

Председателя Правительства Российской Федерации В.Н.Щербака от 16 декабря 1999 г. № ВЩ-П1-42253 о представлении материалов, обосновывающих перевод лесных земель в нелесные в лесах I группы.

В Московской области действует Положение о рассмотрении ходатайств о переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и (или) изъятии земель лесного фонда на территории Московской области, утвержденное постановлением губернатора Московской области от 12 апреля 1999 г. № 117-ПГ, а также постановление главы администрации Московской области от 1 ноября 1994 г. № 257 "Об упорядочении предоставления земельных участков при переводе лесных земель в нелесные на территории Московской области" (с изменениями от 14 августа 1998 г.).

Подготовка документации по переводу и (или) изъятию земель осуществляется территориальными органами Госкомзема России. В целях осуществления государственного учета земель и контроля за их использованием материалы по переводу лесных земель в нелесные в связи с изъятием земельных участков формируются в землеустроительные дела.

Согласно ст. 24, 25 Земельного кодекса Российской Федерации изъятие земель пригородных и зеленых зон, занятых лесами I группы, для государственных и общественных нужд допускается только в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств, разработкой месторождений ценных полезных ископаемых, строительством объектов культуры и истории, здравоохранения, образования, дорог, магистральных трубопроводов, линий связи, электропередачи и других линейных сооружений при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

В соответствии с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации в совместном письме Рослесхоза, Госкомзема России и Госкомэкологии России от 9-10 июля 1997 г. указано, что перевод лесных земель в нелесные следует производить в основном за счет не покрытых лесной растительностью земель, площадей, занятых малоценными низкопродуктивными насаждениями, и земель, неудобных для использования в лесном хозяйстве. Лесные земли, представленные ценными насаждениями, могут переводиться только в исключительных случаях (дороги, линии электропередачи, газопроводы и другие линейные сооружения, кладбища), когда другие варианты невозможны.

С марта 1997 г. по декабрь 1999 г. принято 24 распоряжения Правительства Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, на площади 26661 гектар, в 23 из них предусмотрен перевод лесных земель в нелесные по обращению правительства Московской области на площади 1426 гектаров, или 5 % от общего объема переведенных лесных земель. Из лесного фонда Московского управления лесами переведено в нелесные 702 гектара лесных земель, или 3 % от общего объема переведенных земель в лесах I группы Российской Федерации.

За указанный выше период в Московское управление лесами поступило на рассмотрение 421 землеустроительное дело по переводу в нелесные земель лесного фонда, находящегося в ведении Московского управления лесами, Минобороны России, Мослесопарка, лесов, ранее находившихся в ведении сельскохозяйственных организаций. Правительством Российской Федерации были приняты распоряжения по переводу лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, из лесного фонда Московского управления лесами по 94 землеустроительным делам, что составило около 30 % от общего количества представленных на рассмотрение землеустроительных дел. Оставшаяся часть землеустроительных дел отклонена Московским управлением лесами.

Сплошной проверкой охвачено 29 землеустроительных дел по переводу лесных земель в нелесные на площади 189,6 гектара. На 10 переводимых участках площадью 122,4 гектара инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в присутствии работников Московского управления лесами и представителей лесхозов произведена экспертная оценка на предмет целесообразности перевода лесных земель в нелесные и состояния этих и прилегающих к ним участков.

Участки, изъятые из лесного фонда в Московской области, расположены преимущественно в лесопарковой части зеленой зоны, из них 81 % представлен покрытой лесом площадью, часть из них относится к 1 и 2 поясам зон санитарной охраны водоснабжения, имеют 1-2 классы эстетической ценности, высокую санитарно-гигиениче-

скую оценку, в большинстве это участки леса с преобладанием сосны и ели.

46 % земель, подлежащих изъятию из лесного фонда Московского управления лесами, представлены землями лесного фонда Звенигородского и Наро-Фоминского пригородных лесхозов, а также Подольского районного управления лесами.

Основная цель перевода лесных земель в нелесные – организация коллективного садоводства, дачное, коттеджное и жилищное строительство и передача земель под указанные цели юридическим лицам, большинство из которых представляют коммерческие структуры. Имеет место случай, когда 3 лесных участка общей площадью 20 гектаров, покрытые ценными породами, переданы под индивидуальное жилищное строительство ООО «Дубрава-Альянс», ООО «Илоты XX века», ООО «Астероид», учредителями которых являются одни и те же физические лица: О.А.Федорова, Е.И.Ильина, Ю.В.Кравчук; устав и деятельность ООО идентичны.

Ни одна из инстанций, дающих согласие на перевод лесных земель в нелесные, включая структуры Госкомэкологии России, Госкомзема России, МПР России, Рослесхоза, а также правительства Москвы и Московской области, не выполняет требований, изложенных в ст.24, 25 Земельного кодекса Российской Федерации и совместном письме Рослесхоза, Госкомзема России и Госкомэкологии России от 9-10 июля 1997 г. о том, что изъятие земель пригородных и зеленых зон, занятых лесами I группы, для государственных и общественных нужд допускается только в исключительных случаях при отсутствии других вариантов возможного размещения объектов промышленного строительства и не отстаивает позицию сохранения покрытых лесом участков в составе лесного фонда Российской Федерации, являющегося объектом государственной собственности.

По ряду землеустроительных дел не представлены заключения государственной экологической экспертизы, Рослесхоза, ходатайства администрации Московской области в Правительство Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные. Но даже при наличии заключения государственной экологической экспертизы они всегда положительны.

При экспертной оценке переводимых участков выявлено, что в ряде случаев перевод земель, покрытых ценной лесной рас-

тительностью, в нелесные не имеет исключительной важности и с экологической точки зрения нецелесообразен. Указанные участки граничат с землями сельскохозяйственного назначения, зарастающими травянистой и древесно-кустарниковой растительностью. Вырубка насаждений при осуществлении индивидуального жилищного строительства безусловно окажет отрицательное влияние на сохранение лесной флоры и фауны. В ряде случаев было бы более целесообразным выделение под застройку неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

2. Организация учета перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, и поступления денежных средств в виде платы за участки лесного фонда при переводе лесных земель в нелесные

В Рослесхозе, Московском управлении лесами и подведомственных ему лесхозах учет изъятия земель производится по книге регистрации землеустроительных дел установленного образца по следующим параметрам: наименование организаций, испрашивающих отвод участков лесного фонда, форма и цель отвода, указание лесофондодержателей, общая площадь отвода с указанием группы леса, стадия прохождения землеустроительного дела.

Бухгалтерский учет денежных средств, полученных в виде платы за участки лесного фонда при переводе лесных земель в нелесные, ведется только в составе собственных источников финансирования. Отдельный учет указанных средств не предусмотрен.

Учет расхода денежных средств, полученных в виде платы за участки лесного фонда при переводе лесных земель в нелесные, ведется только в лесхозах.

3. 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

Экспертная оценка проверяемых объектов в Звенигородском и Наро-Фоминском лесхозах показывает, что передача значительного количества земель под дачное и индивидуальное строительство может привести к коренной трансформации ландшафтов и усугубить процессы деградации и уничтожения большинства видов биоресурсов. Однако реальный ущерб от перевода лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, пока не установлен из-за отсутствия экономических оценок лесных земель.

В соответствии со ст. 55 Земельного кодекса Российской Федерации, ст. 63 Лесного кодекса Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 1200 при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и (или) изъятии земель лесного фонда с граждан и юридических лиц, в интересах которых осуществляются указанные перевод и (или) изъятие, взимается плата, размер которой устанавливается органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основании кадастровой оценки переводимого и (или) изымаемого участка лесного фонда и которая направляется лесхозу федерального органа управления лесным хозяйством на возмещение потерь лесного хозяйства.

Порядок возмещения убытков, связанных с изъятием земель, на федеральном уровне не установлен.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 марта 1997 г. № 353-р Рослесхозу дано поручение о разработке порядка возмещения убытков, связанных с изъятием земель. Рослесхозом подготовлен соответствующий проект постановления Правительства Российской Федерации, однако на основании заключения Минюста России от 23 апреля 1998 г. № 2682-ЭР Департамент природопользования и реформирования агропромышленного комплекса Аппарата Правительства Российской Федерации счел целесообразным снять с контроля подготовку

проекта постановления по указанному вопросу.

В настоящее время подведомственные организации системы Рослесхоза руководствуются письмом от 21 июля 1993 г. № 6-40/297 «О нормативах платы и возмещении потерь лесохозяйственного производства», в котором установлены примерные нормативы платы за изъятие земель, разработанные институтом «ВНИИЦлесресурс». Однако пользование этими нормативами в современных финансовых условиях крайне затруднительно.

Решением Московской областной Думы от 7 июля 1999 г. № 26/63 принят закон Московской области от 28 июля 1999 г. № 51/99-ОЗ "О плате за перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, пользованием лесным фондом, и (или) изъятие земель лесного фонда в Московской области".

До принятия указанного закона в Московской области руководствовались порядком и нормативами оценочной стоимости земель, предусмотренными постановлением главы администрации Московской области от 3 декабря 1993 г. № 248 «Об упорядочении изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд и выделении земельных долей (паев) в натуре», а также нормативной цены земли в Московской области, утвержденной постановлением правительства Московской области от 7 июля 1997 г. № 51/17.

При проверке землеустроительных дел выявлено, что обоснование предъявляемой стоимости возмещения убытков и потерь лесного хозяйства на землях лесного фонда лесхозами и управлением лесами в процессе оформления землеустроительных дел до принятия закона Московской области от 28 июля 1999 г. № 51/99-ОЗ "О плате за перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, пользованием лесным фондом, и (или) изъятие земель лесного фонда в Московской области" в большинстве случаев не производилось, однако денежные средства на счета лесхоза и администрации Одинцовского района Московской области поступали.

Проверкой установлено, что в соответствии с решением собрания представителей Одинцовского района Московской области от 29 ноября 1996 г. № 2/18 «Об установлении сбора за утверждение материалов согласования, выбора земельных участков» распоряжениями главы администрации Одинцовского района предложено гражданам и юридическим лицам, в интересах которых осуществляется отвод земельных участков, осуществить оплату местного сбора. Согласно платежным документам, представленным администрацией Одинцовского района, за период с 1998 по 1999 год включительно при переводе лесных земель в нелесные на площади 27 гектаров на счета администрации получены денежные средства в размере 1470 тыс. рублей, что в расчете на 1 гектар составило 54 тыс. рублей. Оплата указанных видов сборов статьей 63 Лесного кодекса Российской Федерации и другими федеральными законами не предусмотрена.

При переводе лесных земель в нелесные земли из лесного фонда Московского управления лесами за период с марта 1997 г. по декабрь 1999 г. на площади 702 гектара по 94 землеустроительным делам возмещение потерь лесного хозяйства произведено лишь по 10 землеустроительным делам при переводе лесных земель в нелесные на площади 229 гектаров, лесхозами получено 2987 тыс. рублей, управлением лесами – 205 тыс. рублей. В расчете на 1 гектар стоимость возмещенного ущерба составила в среднем за проверяемый период 14 тыс. рублей, в том числе в 1997 году – 6 тыс. рублей, в 1998 году – 63 тыс. рублей, в 1999 году – 23 тыс. рублей. По 84 землеустроительным делам оплата возмещения потерь лесного хозяйства не предъявлялась. Согласно экспертной оценке упущенная выгода по фактически сложившейся за 3 года средней стоимости 1 гектара составила по Московскому управлению лесами 6622 тыс. рублей, а в пересчете на площадь перевода лесных земель в нелесные за указанный выше период по Московской области – около 16 млн. рублей. С учетом возрастания фактически сложившейся средней стоимости 1 гектара за 1998-1999 годы в 10 раз размер

упущенной выгоды значительно увеличится.

Одной из причин невыполнения требований Лесного кодекса Российской Федерации в части взимания платы на возмещение потерь лесного хозяйства является отсутствие установленного порядка взимания платы на федеральном уровне и кадастровой оценки переводимого и изымаемого участка лесного фонда.

Администрация Московской области письмами от 9 апреля 1999 г. № 11-2734 и от 6 сентября 1999 г. № 11-1675 поставила в известность Московское управление лесами о неправомерности взимания лесхозами платы за участки, переведенные из лесных земель в нелесные в 1996–1997 годах.

После принятия закона Московской области от 28 июля 1999 г. № 51/99-ОЗ "О плате за перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, и (или) изъятие земель лесного фонда в Московской области" лесхозами Московского управления лесами начата работа по оформлению договоров о возмещении убытков и потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные с юридическими лицами, в пользу которых производится отвод земель лесного фонда. В ходе проверки установлено, что в целом по Московскому управлению лесами с ноября по декабрь 1999 г. оформлено 17 договоров о возмещении на счета лесхозов убытков и потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные в размере 56 млн. рублей.

4. Использование денежных средств, полученных при переводе земель лесного фонда в нелесные земли, на возмещение потерь лесного хозяйства

Порядок использования денежных средств, полученных при переводе земель лесного фонда в нелесные земли, на возмещение потерь лесного хозяйства на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации не установлен.

Приказом по Московскому управлению лесами от 4 сентября 1997 г. № 140 за счет перечисления лесхозами 20 % денежных

средств, полученных при переводе земель лесного фонда в нелесные земли, на текущий счет «Суммы по поручениям» Московского управления лесами создан централизованный внебюджетный фонд перераспределения денежных средств, предназначенный для оказания помощи лесхозам в развитии лесного хозяйства, на социальные нужды работникам лесного хозяйства. Положение о порядке образования и использования централизованного внебюджетного фонда перераспределения денежных средств утверждено начальником Московского управления лесами Н.В.Ветчинным и согласовано с заместителем министра администрации Московской области по экологии и землепользованию М.Е.Мелкумовым.

Указанным положением в числе других статей расходов предусмотрено направление средств централизованного внебюджетного фонда перераспределения на ремонт и благоустройство контор и территорий лесничеств, разработку в связи с этим проектно-сметной документации, поощрение работников лесного хозяйства и аппарата управления. Указанные виды расходов не относятся к возмещению убытков и потерь лесного хозяйства, предусмотренному ст. 63 Лесного кодекса Российской Федерации.

Одновременно с этим средства, направляемые в централизованный фонд, зачисляются на текущий счет Московского управления лесами «Суммы по поручениям». В соответствии с письмом Минфина России от 16 октября 1997 г. № 3-В2-009 средства текущего счета Московского управления лесами «Суммы по поручениям» расходуются на финансирование работ по воспроизводству и охране лесов, развитие социальной сферы органов лесного хозяйства.

В связи с изложенным для обеспечения контроля за использованием денежных средств, поступающих в порядке возмещения убытков и потерь лесного хозяйства, необходимо введение дополнительных форм учета, а также приведение в соответствие с требованиями Лесного кодекса Российской Федерации положения о порядке образования и использования централизованного внебюджетного фонда перераспределения денежных средств.

Проверкой установлено, что в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации, принятыми за период с марта 1997 г. по декабрь 1999 г., Московским управлением лесами и подведомственными ему лесхозами по состоянию на 1 января 2000 г. получено денежных средств от исчисленного ущерба в размере 3192 тыс. рублей, из них 205 тыс. рублей – на текущий счет Московского управления лесами.

С текущего счета Московского управления лесами денежные средства израсходованы на оказание финансовой помощи лесхозам в размере 168 тыс. рублей, оплату и изготовление афиш по охране лесов от пожаров – 7 тыс. рублей, оплату чекиров – 30 тыс. рублей.

Московское управление лесами не располагает данными о расходовании денежных средств от исчисленного ущерба в лесхозах.

В ходе проверки Наро-Фоминского лесхоза выявлено, что поступление денежных средств при переводе лесных земель в нелесные не осуществлялось.

В Звенигородском лесхозе денежные средства в объеме 788 тыс. рублей, полученные лесхозом в 1997–1999 годах в порядке возмещения потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные, использованы на приобретение автомашин «Урал-375» и «УАЗ-31519» – 250 тыс. рублей, бензопил – 171 тыс. рублей, горюче-смазочных материалов – 162 тыс. рублей, запасных частей – 113 тыс. рублей, посадочного материала – 20 тыс. рублей, производственного инструмента – 72 тыс. рублей.

В соответствии с договором, заключенным Звенигородским лесхозом с ЗОТ «Грант», от 27 октября 1997 г. ЗОТ «Грант» выполнены работы по строительству административного здания лесхоза на сумму 743 тыс. рублей. В последующем указанные денежные средства в объеме 743 тыс. рублей с текущего счета «Суммы по поручениям», источником финансирования которых явилась мобилизация собственных средств, были направлены Звенигородским лесхозом на возмещение убытков лесного хозяйства: приобретение тракторов МТЗ –

682 тыс. рублей, спецодежды для лесников – 42 тыс. рублей, запасных частей к бензопилам – 19 тыс. рублей.

Нарушений в использовании денежных средств не выявлено.

5. Изучение материалов предыдущих проверок контрольно-ревизионных органов исполнения федерального законодательства, регламентирующего перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, и соблюдения порядка изъятия земель лесного фонда. Принятые меры по реализации рекомендаций и представлений этих проверок

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, в Ленинградском комитете по лесу, а также произведен сбор информации о переводе лесных земель в нелесные по Рослесхозу в целом и Московской области, на основании чего была подготовлена информационно-аналитическая записка «Вопросы перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства», в которой по результатам проверки даны рекомендации органам государственной власти, направлены представления Председателю Правительства Российской Федерации, губернатору Ленинградской области, председателю Ленинградского комитета по лесу.

В ходе настоящей проверки выявлено, что Правительством Российской Федерации не все пункты представления выполнены. А именно:

– обоснование размеров площадей при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, использование альтернативных вариантов, предусматривающих возможность сокращения площадей изъятия, производятся не в полной мере;

– действие распоряжений Правительства Российской Федерации по переводу лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства в Ленинградской области, принятых в нарушение федерального законодательства, не приостановлено;

– порядок рассмотрения ходатайств о переводе 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 и порядок возмещения убытков, связанных с изъятием земель, на федеральном уровне не утвержден, отсутствует кадастровая оценка переводимых и (или) изымаемых участков леса.

В 1999 году Рослесхозом, Госкомземом России, а также органами Генеральной прокуратуры Российской Федерации активизирована работа по контролю за исполнением федерального законодательства, регламентирующего перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, и соблюдения порядка изъятия земель лесного фонда. Проведены совместные проверки в Республике Тыва, Астраханской, Воронежской, Мурманской и Рязанской областях.

Проверок правильности взимания, поступления и использования платы за участки лесного фонда при переводе лесных земель в нелесные Рослесхозом и другими органами государственной власти не проводилось, но поступление указанных денежных средств проверялось при проведении ревизий финансово – хозяйственной деятельности в 12 органах управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации.

В Московском управлении лесами и подведомственных ему лесхозах в 1997–1999 годах проверок контрольно-ревизионных органов исполнения федерального законодательства, регламентирующего перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, и соблюдения порядка изъятия земель лесного фонда, а также 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, не проводилось.

В порядке государственного контроля со стороны лесхозов Московского управления лесами постоянно проводится работа по охране земель государственного лесного фон-

да. Так, за период с 1997 по 1999 годы установлено 183 случая самовольного захвата земель лесного фонда на площади 21 гектар, на которые составлены протоколы о нарушении лесного законодательства. Предъявлено к возмещению ущерба в виде штрафных санкций 1562 тыс. рублей, их них возмещено 427 тыс. рублей, в стадии возмещения – 235 тыс. рублей, в стадии судебного разбирательства находятся дела о возмещении ущерба в размере 683 тыс. рублей, отказано судом в возмещении ущерба в размере 217 тыс. рублей.

Выводы

1. За период с марта 1997 г. по декабрь 1999 г. принято 24 распоряжения Правительства Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, на площади 26661 гектар. В 23 из них предусмотрен перевод лесных земель в нелесные на площади 1426 гектаров в Московской области. Из лесного фонда Московского управления лесами переведено в нелесные 702 гектара лесных земель, или 3 % от общего объема переведенных земель в лесах I группы Российской Федерации.

2. За указанный период в Московское управление лесами поступило на рассмотрение 421 землеустроительное дело по переводу земель лесного фонда в нелесные. Правительством Российской Федерации были приняты распоряжения по 94 землеустроительным делам, что составило около 30 % от общего количества представленных на рассмотрение землеустроительных дел. Оставшаяся часть землеустроительных дел отклонена Московским управлением лесами.

3. Участки, изъятые из лесного фонда Московского управления лесами, расположены преимущественно в лесопарковой части зеленой зоны, из них 81 % представлен покрытой лесом площадью, часть из них относятся к 1 и 2 поясам зон санитарной охраны водоснабжения, имеют 1–2 классы эстетической ценности, высокую санитарно-гигиеническую оценку, в большинстве это участки леса с преобладанием сосны и ели. 46 % земель, подлежащих изъятию, представлены землями лесного фонда Звенигородского и Наро-Фоминского пригородных лесхозов, а также Подольского районного управления лесами.

4. Основная цель перевода лесных земель в нелесные – организация коллективного садоводства, дачное, коттеджное и жилищное строительство и

передача земель под указанные цели юридическим лицам, большинство из которых представляют коммерческие структуры. Имеет место случай, когда 3 лесных участка общей площадью 20 гектаров, покрытые ценными породами, переданы под индивидуальное жилищное строительство ООО «Дубрава-Альянс», ООО «Илоты XX века», ООО «Астероид», учредителями которых являются одни и те же физические лица (О.А.Федорова, Е.И.Ильина, Ю.В.Кравчук). Уставы и деятельность обществ с ограниченной ответственностью идентичны.

5. Ни одна из инстанций, согласовывающих перевод лесных земель в нелесные, включая Госкомэкологию России, Госкомзем России, МПР России, Рослесхоз, а также администрация Московской области не отстаивают позицию сохранения покрытых лесом участков в составе лесного фонда Российской Федерации, являющегося объектом государственной собственности, и не выполняют требований статей 24, 25 Земельного кодекса РСФСР, а также совместном письме Рослесхоза, Госкомзема России и Госкомэкологии России от 9–10 июля 1997 г. о том, что изъятие земель пригородных и зеленых зон, занятых лесами I группы, для государственных и общественных нужд допускается только в исключительных случаях при отсутствии других вариантов возможного размещения объектов промышленного строительства.

6. По ряду землеустроительных дел не представлены заключения государственной экологической экспертизы, Рослесхоза, ходатайства администрации Московской области в Правительство Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные. Но даже при наличии заключений государственной экологической экспертизы они всегда положительны.

7. При экспертной оценке лесных участков выявлено, что в ряде случаев перевод земель, покрытых ценной лесной растительностью, в нелесные не имеет исключительной важности и с экологической точки зрения нецелесообразен. Указанные участки граничат с землями сельскохозяйственного назначения, зарастающими травянистой и древесно-кустарниковой растительностью. Вырубка насаждений при осуществлении индивидуального жилищного строительства

безусловно окажет отрицательное влияние на сохранение лесной флоры и фауны. В ряде случаев было бы более целесообразным выделение под застройку неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

8. Меры по реализации Правительством Российской Федерации предложений Счетной палаты Российской Федерации, изложенных в представлении от 12 марта 1999 г. № 01-347/10, выполнены не в полном объеме. Продолжают иметь место недостатки, а именно:

– обоснование размеров площадей при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, использование альтернативных вариантов, предусматривающих возможность сокращения площадей изъятия, производятся не в полной мере;

– порядок рассмотрения ходатайств о переводе 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 и порядок возмещения убытков, связанных с изъятием земель, на федеральном уровне не утвержден, отсутствует кадастровая оценка переводимых и (или) изымаемых участков леса.

9. В Московской области действует постановление главы администрации Московской области от 1 ноября 1994 г. № 257 "Об упорядочении предоставления земельных участков при переводе лесных земель в нелесные на территории Московской области" (с изменениями от 14 августа 1998 г.), а также положение о рассмотрении ходатайств о переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и (или) изъятии земель лесного фонда на территории Московской области, утвержденное постановлением губернатора Московской области от 12 апреля 1999 г. № 117-ПГ.

10. Согласно распоряжениям Правительства Российской Федерации, принятым за период с марта 1997 г. по декабрь 1999 г. о переводе лесных земель в нелесные по 10 землеустроительным делам, Московским управлением лесами и подведомственными ему лесхозами получены денежные средства от исчисленного ущерба, по состоянию на 1 января 2000 г., в размере 3397 тыс. рублей. Указанные средства использованы на возмещение убытков и потерь лесного хозяйства. Порядок использования денежных средств на федеральном уровне не установлен.

11. Первичный бухгалтерский учет денежных средств, полученных в виде платы за участки лесного фонда при переводе лесных земель в нелесные, в Московском управлении лесами ведется в составе собственных источников финансирования.

Отдельный учет указанных средств в Рослесхозе и подведомственных ему структурах не предусмотрен, что осложняет контроль за использованием денежных средств строго по назначению.

12. Возмещение потерь и убытков лесного хозяйства, связанных с изъятием земель за указанный выше период по 84 землеустроительным делам, не произведено. Одной из причин невыполнения требований Земельного кодекса РСФСР и Лесного кодекса Российской Федерации явилось отсутствие установленного порядка взимания платы на федеральном уровне и кадастровой оценки переводимого участка лесного фонда как основы определения размера платежей, в результате чего администрация Московской области письмами от 9 апреля 1999 г. № 11-2734 и от 6 сентября 1999 г. № 11-1675 поставила в известность Московское управление лесами о неправомерности взимания лесхозами платы за участки, переведенные из лесных земель в нелесные в 1996–1997 годах.

13. В соответствии с решением собрания представителей Одинцовского района Московской области от 29 ноября 1996 г. № 2/18 «Об установлении сбора за утверждение материалов согласования, выбора земельных участков» распоряжениями главы администрации Одинцовского района за период с 1998 года по 1999 год при переводе лесных земель в нелесные на площади 27 гектаров с юридических лиц, в интересах которых осуществлялся отвод земельных участков, на счета администрации получены денежные средства в виде оплаты местного сбора в размере 1470 тыс. рублей, что не предусмотрено ст. 63 Лесного кодекса Российской Федерации и другими федеральными законами.

14. Согласно экспертной оценке при среднесложившейся цене за 1 гектар лесных земель в 1997 году в размере 6 тыс. рублей упущенная выгода за период с марта 1997 г. по август 1999 г. по Московскому управлению лесами составила 6622 тыс. рублей, а в пересчете на площадь перевода лесных земель в нелесные по Московской области – около 16 млн. рублей. С учетом возрастания фактически сложившейся средней

стоимости 1 гектара за 1998–1999 годы в 10 раз оценка размера упущенной выгоды значительно увеличится.

15. После принятия закона Московской области от 28 июля 1999 г. № 51/99-ОЗ "О плате 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 в Московской области" лесхозами управления начата работа по оформлению договоров о возмещении убытков и потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные с юридическими лицами, в пользу которых производится отвод земель лесного фонда. В ходе проверки установлено, что в целом по управлению лесами с ноября по декабрь 1999 г. оформлено 17 договоров о возмещении на счета лесхозов убытков и потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные в размере 56 млн. рублей.

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

1. Председателю Правительства Российской Федерации В.В.Путину:

– обеспечить выполнение требований статей 24, 25 Земельного кодекса РСФСР при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом;

– утвердить на федеральном уровне порядок рассмотрения ходатайств о переводе 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 и порядок возмещения убытков, связанных с изъятием земель, в соответствии со статьей 63 Лесного кодекса Российской Федерации.

2. Губернатору Московской области Б.В.Громову:

– обеспечить выполнение требований статей 24, 25 Земельного кодекса РСФСР, при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом;

– ограничить перевод лесных земель в нелесные в Одинцовском и Наро-Фоминском районах Московской области;

– обеспечить оформление государственного акта на право собственности земель на участки лесных земель, переведенных в нелесные, только после полного возмещения убытков и потерь лесного хозяйства на счета лесхозов Московского управления лесами.

3. Руководителю Федеральной службы лесного хозяйства России В.А.Шубину:

– установить порядок возмещения убытков и потерь лесного хозяйства, поступления и использования денежных средств, связанных с изъятием земель;

– для обеспечения контроля за поступлением и использованием денежных средств, поступающих в порядке возмещения убытков и потерь лесного хозяйства, ввести дополнительные формы учета как в Рослесхозе, так и подведомственных ему организациях;

– обеспечить проведение 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 федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации;

– при оформлении заключений Рослесхоза в процессе подготовки распоряжений Правительства Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные считать необходимым предоставление обоснования предъявляемой стоимости возмещения убытков и потерь лесного хозяйства на землях лесного фонда управлениями лесами и проектными организациями системы Рослесхоза в процессе оформления землеустроительных дел.

Целесообразно направить информационные письма Председателю Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике С.И.Саю и Председателю Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды В.И.Данилову-Данильяну.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.П.ОПЕНЬШЕВ