

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 июля 2009 года № 35К (672) «О результатах контрольного мероприятия «Анализ своевременности и полноты поступлений в федеральный бюджет в 2005-2008 годах средств от использования в рекреационных и охотничьих целях лесного фонда Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Федеральному агентству лесного хозяйства.

Направить представление Счетной палаты Российской академии наук.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить обращение Счетной палаты в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Направить информационные письма главе администрации (губернатору) Краснодарского края, губернатору Тверской области, губернатору Ленинградской области, губернатору Калининградской области, губернатору Московской области.

Направить информационное письмо в Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Анализ своевременности и полноты поступлений в федеральный бюджет в 2005-2008 годах средств от использования в рекреационных и охотничьих целях лесного фонда Российской Федерации»

Основание для проведения контрольного мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год (пункт 3.8.1).

Цели контрольного мероприятия

1. Проверить объем и структуру доходов федерального бюджета от использования в рекреационных и охотничьих целях лесного фонда Российской Федерации.
2. Определить эффективность использования лесных ресурсов и обеспечение поступлений в доходную часть федерального бюджета.
3. Проверить законность использования земельных и лесных ресурсов.

Предмет контроля

Нормативные правовые акты, бухгалтерская, финансовая и иная отчетность; распорядительные документы, обосновывающие проведение аукционов по продаже права заключения договора аренды лесного участка.

Объекты контроля

1. Управление лесного хозяйства по Московской области и г. Москве.
2. Комитет по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области.
3. Департамент управления природными ресурсами и охраны окружающей среды Тверской области.
4. Департамент лесного хозяйства Краснодарского края.
5. Агентство по охране, воспроизводству и использованию объектов животного мира и лесов Калининградской области.

Проверяемый период деятельности: 2005-2008 годы.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с июня 2008 года по апрель 2009 года.

Краткая информация о проверяемых объектах

Контрольное мероприятие проводилось в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия Российской Федерации в сфере лесных отношений, переданных им в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в Краснодарском крае, Ленинградской, Тверской и Калининградской областях, а также в территориальном органе Рослесхоза, выполняющем функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесного хозяйства Московской области - Управлении лесного хозяйства по Московской области и г. Москве.

В связи с передачей отдельных полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации и во исполнение приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 30 октября 2006 года № 202 «О ликвидации территориальных органов Федерального агентства лесного хозяйства» в Краснодарском крае, Ленинградской, Тверской и Калининградской областях были ликвидированы Агентства лесного хозяйства, подведомственные Рослесхозу, и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации были образованы структурные подразделения, осуществляющие полномочия в сфере лесных отношений: в Краснодарском крае - Департамент лесного хозяйства Краснодарского края (Положение о Департаменте лесного хозяйства Краснодарского края утверждено постановлением главы администрации Краснодарского края от 29 декабря 2006 года № 1183), в Ленинградской области - Комитет по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области (Положение о Комитете по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области утверждено постановлениями правительства Ленинградской области от 31 января 2007 года № 22 (утратило силу), от 29 декабря 2007 года № 348 (утратило силу) и от 6 июня 2008 года № 165), в Калининградской области - Агентство по охране, воспроизводству и использованию объектов животного мира и лесов Калининградской области (Положение об Агентстве по охране, воспроизводству и использованию объектов животного мира и лесов Калининградской области утверждено постановлением правительства Калининградской области от 25 декабря 2006 года № 993), в Тверской области - Департамент управления природными ресурсами и охраны окружающей среды Тверской области (Положение о Департаменте управления природными ресурсами и охраны окружающей среды Тверской области утверждено постановлением администрации Тверской области от 11 июля 2006 года № 178-па).

В соответствии с положениями о них, утвержденными главами администраций субъектов Российской Федерации, вышеназванные структурные подразделения в пределах своей компетенции осуществляли: разработку и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, разработку и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов; предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организацию и проведение соответствующих аукционов; выдачу разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда; организацию использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства; ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2007 года № 520-р все лесничества и лесопарки Московской области были включены в перечень лесничеств, лесопарков и субъектов Российской Федерации, в отношении которых осуществление полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, указанных в части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ, не передается субъектам Российской Федерации.

Управление лесного хозяйства по Московской области и г. Москве (далее - Мослесхоз) является территориальным органом Рослесхоза, осуществляющим функции по реализации государственной политики в сфере лесного хозяйства Московской области. Положение о Мослесхозе было утверждено приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 9 августа 2007 года № 368.

Отсутствие в Мослесхозе надлежаще оформленных первичных учетных документов привело к необоснованному исключению из перечня субъектов Российской Федерации, в отношении которых осуществление полномочий Российской Федерации в области лесных отношений не передается субъектам Российской Федерации, г. Москвы. Указанное несоответствие привело к тому, что органы управления лесным фондом фактически устранились от осуществления своих полномочий на территории г. Москвы.

В проверяемый период была осуществлена реорганизация лесного хозяйства. Система лесного хозяйства, основанная на лесхозах, подлежала реорганизации в соответствии со статьей 11 и статьей 15 Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации».

До 1 февраля 2007 года право собственности на лесхозы передавалось субъектам Российской Федерации. В связи с этим при реорганизации управления лесным хозяйством требовалось, во-первых, разделить функции управления, надзора и хозяйствования и таким образом определить новую структуру органов управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации; во-вторых, установить количество лесопарков и лесничеств на территории соответствующего субъекта Российской Федерации; в-третьих, преобразовать лесхозы для выполнения ими хозяйственных функций.

При этом неопределенность положений действующего законодательства Российской Федерации о преобразовании федеральных государственных учреждений привела к тому, что в каждом из проверяемых субъектов Российской Федерации такое преобразование было осуществлено по самостоятельному пути.

Анализ проведенных изменений позволяет сделать вывод о том, что наиболее обоснованным является преобразование лесхозов в государственные (бюджетные) учреждения субъектов Российской Федерации с изъятием из предмета деятельности хозяйственных функций. Такая реорганизация была проведена в Ленинградской области.

Вместе с тем в других рассматриваемых регионах, в частности в Тверской и Калининградской областях, лесхозы были преобразованы в унитарные предприятия субъектов Российской Федерации.

Таким образом, органы управления лесным хозяйством фактически были расформированы, вместо них созданы хозяйствующие структуры, что привело к ослаблению государственного управления лесами и создало возможности для отчуждения имущественной базы лесхозов из государственной собственности.

В части установления количества и границ лесничеств и лесопарков следует отметить неудовлетворительную ситуацию в Московской области: с 1 января 2007 года структура лесничеств и органов управления изменялась трижды, и на момент проверки реорганизация еще продолжалась, что приводит к необоснованному перерасходованию средств федерального бюджета на организационно-штатные мероприятия.

Результаты контрольного мероприятия

1. Нормативное правовое регулирование отношений по использованию и распоряжению лесными участками в составе земель лесного фонда. Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

На сегодняшний день для регулирования лесных отношений применяются следующие нормативные акты: Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2007 года № 324 «О договоре аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности»; Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»; письмо Федерального агентства лесного хозяйства от 6 февраля 2007 года № МГ-03-54/776 «Предложения Рослесхоза по переоформлению договоров аренды и безвозмездного пользования участков лесного фонда, заключенных до 1 января 2007 года» и другие.

Применение ранее действовавших нормативных актов, регулировавших порядок предоставления лесных участков, не представляется возможным в связи с их отменой или противоречием Лесному кодексу Российской Федерации (далее - Лесной кодекс).

Лесным кодексом устанавливается порядок предоставления лесных участков в аренду посредством проведения лесного аукциона.

Приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 24 апреля 2007 года № 108 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности» установлен порядок пользования для указанных целей.

Главой 8 Лесного кодекса определены общие положения об аукционах по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

В целях реализации положений Лесного кодекса в субъектах Российской Федерации был издан ряд нормативных правовых актов в части регулирования отношений по использованию и распоряжению лесными участками в составе земель лесного фонда.

На момент проверки в Тверской области отсутствовали нормативно-правовые акты, принятие которых в обязательном порядке предусмотрено Лесным кодексом: по вопросам установления ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, в целях аренды; установления ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации; правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства; закон «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений».

Необходимо отметить, что по результатам проверок Счетной палаты Российской Федерации в Лесной кодекс были внесены изменения в части установления сроков приема документов от лиц, изъявивших желание участвовать в аукционах по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2009 года № 193 «О внесении изменения в таблицу 11 ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу объема площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» ставки платы для Московской области были увеличены в 1,5 раза.

Статья 83 Лесного кодекса предусматривает возможность изъятия полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению Правительства Российской Федерации.

При этом в соответствии с Положением о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации Минсельхоз России наделен полномочиями по подготовке и внесению в Правительство Российской Федерации предложений по изъятию полномочий.

Однако в настоящее время какая-либо утвержденная методика оценки эффективности исполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий в сфере лесных отношений отсутствует. Также не разработаны и не утверждены соответствующие критерии оценки, методика их исчисления.

Таким образом, достаточная нормативная база для изъятия полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации отсутствует.

Перечень законов и иных нормативных правовых актов, исполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия, приведен в приложении № 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

2. Учет земель лесного фонда

Во всех проверяемых субъектах Российской Федерации леса, расположенные на землях лесного фонда, и леса, расположенные на землях иных категорий, по целевому назначению отнесены к защитным.

Основные положения о ведении государственного учета земель лесного фонда в виде государственного лесного реестра вступили в силу в 2007 году (статья 91 Лесного кодекса), и ведение данного реестра является одной из главных задач органов, осуществляющих полномочия в сфере лесных отношений. Ни одним из проверяемых субъектов выполнение подпункта 5 части 1 статьи 83 Лесного кодекса не осуществляется. Государственный лесной реестр земель лесного фонда, расположенных в границах Краснодарского края, Калининградской, Ленинградской, Московской и Тверской областей, в нарушение норм части 1 статьи 91 Лесного кодекса в виде систематизированного свода документированной информации о лесах не ведется.

Проверкой выявлено, что отсутствуют сопоставимость и совместимость данных учета земель лесного фонда, осуществляемого Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и Федеральным агентством лесного хозяйства, в результате чего имеется несоответствие количественных показателей в разрезе категорий земель, нет достоверной информации о землях лесного фонда и, в частности, о площади лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций (далее - сельские леса), что затрудняет государственный контроль за их использованием и мониторинг состояния лесного фонда Российской Федерации, являющегося объектом федеральной собственности, и целевое финансирование за счет субвенций из федерального бюджета.

Лесные участки площадью 19,4 тыс. га на территории Калининградской области, переданные сельскохозяйственным предприятиям, по данным государственного земельного кадастра, значатся как земли сельскохозяйственного назначения, находятся в основном в собственности и исключены из материалов лесоустройства. Кроме того, проверке представлены акты приема-передачи городских лесов площадью 1,4 тыс. га от 22 октября и 1 ноября 2007 года, составленные с нарушением действующего Порядка по переводу земель лесного фонда в земли иных категорий и подписанные неуполномоченным на это лицом.

В Тверской области, напротив, в соответствии с распоряжением администрации Тверской области от 1 февраля 2006 года № 61-ра «Об отнесении земель к категории земли лесного фонда» перевод земель сельскохозяйственного назначения общей площадью 2165,7 тыс. га в земли других категорий осуществлялся при нарушении прав лиц, которым были предоставлены участки на праве постоянного бессрочного пользования. Затем без учета интересов последних лесные участки были зарегистрированы в собственность Российской Федерации. Вследствие этого в последующем воз-

возможны многочисленные судебные разбирательства по вопросу ущемления имущественных прав граждан и юридических лиц.

Проведенный в ходе проверки анализ статистических данных и количественный показатель площади лесов Московской области, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций, свидетельствуют об устойчивой тенденции ее уменьшения: по состоянию на 1 января 2009 года площадь бывших «сельских лесов» составляла 159,3 тыс. га, тогда как на 1 января 2003 года эта площадь была равна 185,2 тыс. га, на 1 января 2007 года - 167,5 тыс. гектаров. Необходимо отметить, что организация государственного учета лесного фонда в Мослесхозе находится на недопустимо низком уровне, не предпринимаются достаточные меры к упорядочению учетных данных, что создает предпосылки для незаконного оборота земель лесного фонда. Прямым следствием неудовлетворительного исполнения должностными лицами Мослесхоза своих обязанностей в сфере государственного учета земель лесного фонда является отсутствие надлежащим образом оформленной документации на лесной фонд у лиц, отвечающих за сохранность и законность использования лесного фонда на местах.

Кроме того, необходимо отметить, что инвентаризация лесного фонда и лесопаркового пояса г. Москвы не проведена. Счетной палатой Российской Федерации в адрес МПР России и Рослесхоза неоднократно направлялись представления и информационные письма относительно урегулирования имущественных вопросов, связанных с передачей и использованием недвижимого и движимого имущества, предназначенного для осуществления управления и ведения лесного хозяйства на территории бывшего лесопаркового защитного пояса: конторы лесничеств и иные объекты недвижимости, находящиеся в собственности или ведении г. Москвы, расположены на землях государственного лесного фонда, права лесопользования или землепользования не оформлены.

Такая же ситуация с бывшими «сельскими лесами» сложилась и в Краснодарском крае - их площадь по сравнению с 2006 годом уменьшилась с 42,5 тыс. га до 41,5 тыс. га в 2008 году, и в Ленинградской области - их общая площадь по сравнению с 2003 годом уменьшилась на 48,3 тыс. гектаров.

В целом следует отметить, что органами управления лесным хозяйством не принимаются действенные меры по налаживанию учета и охраны земель лесного фонда, занятых «сельскими лесами». Между тем, правовой режим этих земель не отличается от остального лесного фонда, при расчете объемов финансирования системы управления лесами они учитываются наравне со всеми остальными. Таким образом, несмотря на то, что финансирование управления лесным хозяйством производится в полном объеме, функции государственного управления на соответствующих территориях ни в одном субъекте Российской Федерации не осуществляются.

Следует признать неэффективной и неудовлетворительной работу государственных органов по определению количества, границ и площадей всех лесничеств и лесопарков соответствующих субъектов Российской Федерации, поскольку она не затрагивала территории «сельских лесов», что и в настоящее время приводит к незаконному изъятию земель лесного фонда. Прямым следствием данного недостатка в работе государственных органов, помимо утраты значительных площадей лесного фонда, является, в том числе, недополучение бюджетных средств за использование лесов для ведения сельского хозяйства. Одной из задач органов, осуществляющих полномочия в сфере лесных отношений, является разработка лесных планов субъектов Российской Федерации, разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов. На момент проверки в ряде субъектов лесные планы и лесохозяйственные регламенты находились либо в стадии разработки, либо согласования. В Калининградской и Московской областях они уже были утверждены.

Разработку Лесного плана Московской области осуществляло ФГУП «Рослесинфорг» (руководитель - М. А. Сумин). Анализ утвержденного Рослесхозом документа показал, что Лесной план Московской области не соответствует установленным требованиям ни по форме, ни по содержанию. При этом приказом Рослесхоза от 29 декабря 2008 года № 433 Лесной план Московской области был утвержден без замечаний.

Так, в нарушение требований части 1 статьи 86 Лесного кодекса, а также пункта 2 Положения о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2007 года № 246, в представленном Лесном плане Московской области не определены цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов.

Следует отметить, что представленный документ озаглавлен «Лесной план Московской области», то есть Мослесхозом в ходе лесного планирования исключены площади лесного фонда, расположенные в границах города Москвы (например, Карта-схема № 3).

Отсутствие в Мослесхозе надлежаще оформленных первичных учетных документов и низкое качество оформления управленческих документов привело к необоснованному исключению из перечня субъектов Российской Федерации, в отношении которых осуществление полномочий Российской Федерации в области лесных отношений не передается субъектам Российской Федерации, г. Москвы, на территории которого расположены земли Серебряноборского, Ульяновского, Химкинского, Хлебниковского участков лесничеств. Указанное несоответствие привело к тому, что органы управления лесным фондом фактически устранились от осуществления своих полномочий на территории г. Москвы. Приведение в соответствие положений Лесного плана Московской области с новым территориальным делением лесничеств повлечет дополнительные расходы средств федерального бюджета.

Зонирование территории лесного фонда, представленное в Лесном плане Московской области, осуществлено только самым общим образом, без учета особенностей использования лесов на конкретных территориях, а также без учета градостроительного зонирования и территориального планирования территории Московской области. Отнесение значительных площадей лесного фонда к зеленым зонам затрудняет многоцелевое использование лесов.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что отсутствие документов лесного планирования на территории лесного фонда приведет к его неэффективному использованию и недополучению доходов в бюджетную систему Российской Федерации.

Аналогичные нарушения были допущены в Московской области и при подготовке лесохозяйственных регламентов. В соответствии со статьей 87 Лесного кодекса основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, является лесохозяйственный регламент лесничества, который составляется на срок до десяти лет.

Анализ лесохозяйственных регламентов лесничеств Московской области показал, что их содержание носит типовой характер и, в основном, заимствовано из имеющихся документов, справочников и общедоступных источников. В ходе разработки лесохозяйственных регламентов исполнитель работ не проводил каких-либо исследований, изысканий и разработок. Низкое качество подготовки Лесного плана Московской области и лесохозяйственных регламентов сдерживает организацию рационального лесопользования на территории Московской области, то есть не позволяет использовать эти документы в качестве опорных при принятии решений о проведении аукционов, предоставлении участков в пользование, при проектировании освоения лесных участков, что наносит ущерб в целом лесному фонду, расположенному на территории Московской области.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что вследствие отсутствия должного контроля со стороны Мослесхоза расходы федерального бюджета в объеме 20680,0 тыс. рублей на оплату работ по разработке Лесного плана Московской области и лесохозяйственных регламентов лесничеств в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации осуществлены неэффективно.

3. Регистрация права собственности Российской Федерации на лесные участки в составе земель лесного фонда

Согласно статье 8 Лесного кодекса лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Статьей 93 Лесного кодекса определено, что право собственности и другие вещные права на лесные участки, ограничения (обременения) этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 года 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Анализ представленных данных свидетельствует, что в целом по проверяемым регионам зарегистрировано право собственности Российской Федерации на лесные участки: в Краснодарском крае - 98,5 % от всей площади земель лесного фонда на его территории; в Тверской области - 100 %; в Калининградской области - 90,7 %; в Ленинградской области - 85 процентов.

В нарушение статьи 93 Лесного кодекса право собственности Российской Федерации на лесные участки не зарегистрировано на 76 % площади лесного фонда Московской области, и лесные участки не поставлены на кадастровый учет.

4. Соблюдение законодательства при осуществлении права пользования лесными участками в рекреационных целях. Договоры аренды участков лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей (до 1 января 2007 года). Количество и площадь переданных в аренду участков

Сравнительным анализом данных статистической отчетности (форма отраслевого статистического наблюдения 1-АР «Отчет о предоставлении участков лесного фонда в аренду», 16-ОИП «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям» и др.) установлено, что наибольшее количество лесных участков было передано в аренду в Московской области - 1544 участка площадью 4857 га, в Ленинградской области было передано 177 участков площадью 3206,8 га; в Краснодарском крае - 389 участков площадью 885,7 га; в Тверской области - 45 участков площадью 604 га; в Калининградской области - 42 участка площадью 110,8 гектара.

В ряде регионов материалы конкурсов, проводимых ранее территориальными органами Рослесхоза, были сданы в архив, а сведения о заключенных договорах были представлены проверке по данным лесничеств.

В Краснодарском крае и Московской области вследствие невыполнения в полном объеме полномочий в отношении федеральной собственности - лесов - имеет место несоответствие площадей и количества лесных участков, переданных в аренду, в формах статистической отчетности. Так, по материалам, представленным проверке, в Краснодарском крае всего в 2005-2006 годах были предоставлены в аренду для культурно-оздоровительных целей 354 участка площадью 793,5 гектара. В то же время, по данным формы 16-ОИП, площадь лесных участков, предоставленная в аренду для рекреационной деятельности по договорам аренды, составила 885,7 гектара. Количество заключенных договоров аренды - 389. В Московской области, по данным формы 1-АР, для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей переданы в аренду

1417 участков общей площадью 4664,4 тыс. гектаров. Однако, по информации Мослесхоза, до 1 января 2007 года были заключены 1544 договора аренды участков лесного фонда общей площадью 4857 гектаров. Разница площадей между данными, указанными в форме статистической отчетности и в справке Мослесхоза, составляет 192,6 гектара. По расчету, произведенному в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 года № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства», размер ущерба составил около 147339,0 тыс. рублей.

Переоформление договоров аренды

В соответствии со статьями 4 и 4.1 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» было установлено, что МПР России утверждает порядок приведения договоров аренды участков лесного фонда и договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда в соответствие с Лесным кодексом, порядок проведения государственного учета лесного участка в составе земель лесного фонда. Порядок приведения договоров аренды участков лесного фонда и договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда в соответствие с Лесным кодексом был утвержден приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 4 октября 2007 года № 258. Предложения Рослесхоза по переоформлению договоров аренды и безвозмездного пользования участками лесного фонда, заключенных до 1 января 2007 года, были оформлены письмом от 6 февраля 2007 года № МГ-03-54/776.

Работа по приведению договоров аренды в соответствие с действующим законодательством должна была завершиться до 1 января 2009 года, однако вследствие неудовлетворительной работы по исполнению требований лесного законодательства в части приведения в соответствие с Лесным кодексом договоров аренды лесных участков, заключенных до 1 января 2007 года, практически во всех проверяемых регионах остались непереоформленные договоры. В ряде регионов (Калининградская, Тверская области) были созданы специальные комиссии, которые в некоторых случаях составляли акты обследования участков. Однако, несмотря на перечисленные в этих актах нарушения и недостатки при пользовании лесными участками, выдавали положительные заключения и рекомендовали переоформить договоры аренды.

В Тверской области все договоры аренды были приведены в соответствие с действующим лесным законодательством. Вместе с тем проверкой установлено, что проект организации и благоустройства был разработан только 19 арендаторами, тогда как договорами аренды предусматривалась его разработка в течение одного года с момента заключения договора. Несмотря на отсутствие указанного проекта, лесничества в своих заключениях считали целесообразным переоформить договоры аренды. Положительные заключения выдавались, в том числе, и арендаторам, имеющим задолженность по арендной плате, при условии ее погашения.

Имеет место переоформление договоров юридическим лицам в результате их реорганизации в форме присоединения. В итоге площадь арендуемого участка возростала, при этом аукционы по продаже права на заключение договора аренды лесного участка не проводились (например, по договору с ООО «Городок» площадь участка увеличилась на 11,9 га).

Проверкой установлено, что в Краснодарском крае приказами руководителя департамента с целью переоформления договоров аренды была создана специальная комиссия. Согласно информации Департамента было переоформлено 345 договоров аренды в целях ведения рекреационной деятельности. Остались непереоформленными 7 договоров по причине отсутствия государственной регистрации.

В Калининградской области при проверке договоров аренды участков лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей, заключенных до 2007 года, обнаружился ряд проблем.

1. Большая часть договоров (55 %) была заключена в 2006 году, из них 7 договоров - в ноябре-декабре 2006 года, при этом участки предоставлялись в наиболее инвестиционно привлекательных районах области.

Законность проводимых в ноябре-декабре 2006 года конкурсов по предоставлению лесных участков в аренду была подвергнута сомнению администрацией Калининградской области, о чем было сообщено прокурору Калининградской области. В частности, указывалось, что Агентство лесного хозяйства Калининградской области, используя оставшиеся дни до окончания передачи полномочий, в своих интересах пытается поспешно передать в аренду максимальное число участков леса, расположенных на берегу Балтийского моря и озера Вештенецкое. В письме содержалась просьба о безотлагательной прокурорской проверке. Однако прокурор не нашел оснований для принятия мер прокурорского реагирования.

Вместе с тем арендаторы нарушают условия договоров аренды в части перечисления арендных платежей. Ни одним из арендаторов не представлен проект освоения лесов. Указанное дает основание Агентству в судебном порядке расторгнуть договоры аренды с недобросовестными арендаторами.

2. На 1 января 2009 года не приведен в соответствие только один договор.

Необходимо отметить неудовлетворительную работу Агентства с арендаторами в части осуществления платежей и правил пользования арендованными участками. Несмотря на отсутствие проекта организации использования участка, наличие задолженности по платежам, все договоры были переоформлены. Агентство - специально уполномоченный орган в сфере лесного хозяйства Калининградской области - не приняло должных мер по недопущению, а впоследствии по устранению выявленных нарушений, а также по расторжению договоров аренды с нарушителями.

Проверке был представлен договор краткосрочного пользования участком лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей, заключенный в декабре 2005 года, в котором указывалось, что после окончания срока договора участок лесного фонда возвращается лесхозу и в дальнейшем может предоставляться в аренду по результатам лесного конкурса. Арендатор неоднократно судился с Агентством с целью продления договора аренды без проведения лесного аукциона. Арбитражным судом Калининградской области 5 декабря 2008 года было решено установить срок действия договора на 49 лет и определить арендную плату в размере 126,5 тыс. рублей.

В соответствии с действующим законодательством Агентство в месячный срок должно было обжаловать указанное решение суда в арбитражном апелляционном суде. Однако Агентство не приняло должных мер по обжалованию судебного решения. Вместо этого, несмотря на наличие задолженности по арендным платежам в объеме 75,8 тыс. рублей, Агентство направило арендатору соглашение об изменении существенных условий договора.

3. Осуществлялось заключение договора аренды без проведения конкурса. Так, по заявлению генерального директора ООО «ИНТЕКО VMG» от 18 мая 2007 года № 514, в декабре 2006 года была проведена бухгалтерская инвентаризация имущества, принадлежащего заводу, в результате было выявлено, что 5 домиков для летнего проживания из состава заводской базы отдыха было передано в ООО «Балтсельхозпром» путем внесения в уставный капитал общества. Руководством завода 25 декабря 2006 года было подписано соглашение об уступке прав и обязанностей по заключенному договору аренды участка лесного фонда собственнику базы отдыха ООО «Балтсельхозпром».

В результате соглашение о переуступке прав Агентством было согласовано и издано распоряжение от 17 июля 2007 года № 20 о заключении договора аренды лесного участка для использования в целях осуществления рекреационной деятельности с ООО «Балтсельхозпром» на срок до 27 октября 2026 года. Необходимо отметить, что основанием для заключения договора являлись лишь свидетельства о государственной регистрации права собственности на домики отдыха для временного проживания.

При этом аукцион по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной собственности, не проводился. Вместе с тем у арендатора имеется задолженность по платежам в размере 47,4 тыс. рублей.

В Московской области по состоянию на 1 января 2009 года переоформлен 1231 договор аренды (80 %). Не переоформлены 313 договоров, из которых большая часть (234, или 75 %) не переоформлена ввиду отсутствия заявления на переоформление.

Следует отметить, что работа Мослесхоза по приведению договоров аренды участков лесного фонда в соответствие с Лесным кодексом осуществлялась с нарушением требований действующего законодательства Российской Федерации. В частности, в нарушение требований части 4 статьи 72 Лесного кодекса, пункта 4 статьи 4 Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ Мослесхозом для принятия решения о переоформлении договоров аренды требовались кадастровые планы лесных участков; при переоформлении договоров продлевались или сокращались сроки действия договоров в нарушение пункта 8 Порядка приведения договоров аренды участков лесного фонда и договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда в соответствие с Лесным кодексом, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 4 октября 2007 года № 258.

Кроме того, в нарушение части 4 статьи 87 Лесного кодекса, пункта 8 указанного Порядка при переоформлении договоров аренды участков лесного фонда, заключенных для осуществления побочного лесопользования, ошибочно указывались иные виды лесопользования, предусмотренные статьей 25 Лесного кодекса, между тем действующее законодательство Российской Федерации не устанавливает вида пользования, соответствующего ранее предусмотренному побочному лесопользованию, а утвержденные Мослесхозом лесохозяйственные регламенты не устанавливают на данных территориях соответствующих видов лесопользования. Однако в письме заместителя руководителя Федерального агентства лесного хозяйства М. Д. Гиряева от 10 декабря 2008 года № МГ-06-46/8952 Мослесхозу сообщалось, что в договоре аренды лесного участка необходимо указывать первоначально установленный вид побочного лесопользования.

Принятие решения о переоформлении такого договора является нарушением требований статьи 25, части 3 статьи 51, части 4 статьи 87 Лесного кодекса.

В процессе работы по приведению договоров аренды участков лесного фонда в соответствие с Лесным кодексом обнаружили договоры аренды, заключенные до 1997 года, не учтенные Мослесхозом в установленном порядке. Просроченная задолженность по одному из таких договоров аренды только за 2007-2008 годы составила 399,5 тыс. рублей.

В Ленинградской области на 1 января 2009 года из 13 непереоформленных договоров 12 закончились по сроку действия, 1 договор расторгнут по решению суда.

Регистрация договоров аренды

В соответствии с действующим законодательством (Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним») договоры аренды подлежат государственной регистрации. Однако в ряде регионов проверкой были установлены случаи осуществления аренды без государственной регистрации договоров аренды. В Калининградской области из всех заключенных договоров аренды для туристических, культурно-оздоровительных и спор-

тивных целей прошли процедуру государственной регистрации всего 3 договора и только в конце 2006 года. По объяснениям Агентства договоры не регистрировались по причине отказа регистрирующих органов в регистрации договоров аренды и договоров безвозмездного пользования в связи с тем, что право собственности Российской Федерации на государственный лесной фонд не было зарегистрировано (регистрация произошла только в 2006 году). В 2006 году органы юстиции отказывали в регистрации договоров аренды участков лесного фонда, договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда по причине отсутствия кадастровых планов непосредственно на арендуемые участки, то есть на арендованных участках не проводились натурные работы по межеванию и установлению границ. В настоящее время из переоформленных 33 договоров аренды лесных участков и постоянного (бессрочного) пользования лесными участками зарегистрирован 21 договор, остальные находятся на государственной регистрации.

В Ленинградской области остро стоит вопрос о возможности предоставления одного лесного участка в аренду нескольким лицам для различных видов его пользования. При этом Рослесхоз дал два прямо противоположных ответа за подписью заместителя руководителя Федерального агентства лесного хозяйства М. Д. Гиряева. Так, письмом от 26 сентября 2007 года № МГ-03-27/6564 в адрес вице-губернатора Ленинградской области сообщалось, что лесным законодательством Российской Федерации не предусмотрены ограничения по использованию несколькими лицами одного лесного участка для различных целей. Решение этого вопроса должно приниматься органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно при формировании лесных участков. Однако в письме от 2 апреля 2008 года № МГ-03-28/2198 говорилось, что Лесной кодекс Российской Федерации не предусматривает возможности предоставлять один лесной участок для одного или нескольких видов лесопользования нескольким пользователям. По мнению Рослесхоза, норма части 2 статьи 25 Лесного кодекса подразумевает предоставление лесного участка для одной или нескольких целей использования лесов одному арендатору. Указанная позиция поддерживается Управлением Федеральной регистрационной службы по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, вследствие чего Комитету по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области отказано в государственной регистрации договоров аренды лесных участков.

В связи с возникшей неоднозначной ситуацией относительно возможности использования одного лесного участка разными лицами для различных видов использования лесов губернатором Ленинградской области в адрес руководителя Федерального агентства лесного хозяйства А. И. Савинова было направлено письмо от 24 октября 2008 года № 4-3504/08, в котором на основании анализа действующего законодательства высказывалось мнение о возможности одновременного использования лесов разными лицами и в разных целях, в связи с чем в письме содержалась просьба отозвать из Федеральной регистрационной службы письмо Федерального агентства лесного хозяйства от 2 апреля 2008 года № МГ-03-28/2198. К письму в качестве приложения было приведено письмо Государственного экспертного института регионального законодательства, в котором сообщалось о возможности одновременного использования лесного участка несколькими арендаторами путем заключения одной многосторонней сделки, в которой со стороны арендатора будут участвовать одновременно несколько лиц, или путем заключения нескольких двусторонних сделок.

В Московской области договоры аренды, подписанные уполномоченным сотрудником Мослесхоза и арендатором, после оформления передаются заявителям для проведения процедуры государственной регистрации. Согласно пункту 2 статьи 26 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» с заявлением о государственной регистра-

ции договора аренды недвижимого имущества может обратиться одна из сторон такого договора. В связи с этим арендаторы своими силами осуществляют государственную регистрацию договоров аренды лесных участков.

Натурный осмотр участков

В ходе проведения контрольных мероприятий во всех регионах были осуществлены выездные проверки с целью установления выполнения условий на переданных в аренду участках для рекреационных и культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей. Практически во всех проверенных субъектах были выявлены нарушения действующего лесного и природоохранного законодательства.

В Тверской области установлены случаи использования лесных участков при отсутствии проектов организации их использования или загрязненности твердыми бытовыми отходами. Выявлен факт капитального строительства на землях лесного фонда, которое осуществляется с 1996 года. Для нужд строительства на землях сельхозназначения несанкционировано разработан карьер (площадь около 0,7 га), вдоль которого находятся многочисленные свалки твердых бытовых отходов. Кроме того, имеются случаи ограничения доступа граждан в леса. Так, в ходе осмотра лесного участка, переданного в аренду ЗАО «АКВА-ЦЕНТР», обнаружено, что арендованный участок огорожен забором, на воротах замки. Доступ в лес ограничен. На арендованном участке имеются постройки.

Проблемой в Тверской области является наличие у граждан паев бывших колхозных земель, к настоящему времени покрытых многолетними лесными насаждениями, в пределах которых ведется капитальное строительство с целью осуществления рекреационной деятельности.

Согласно представленным материалам установлено 19 случаев самовольного захвата земель лесного фонда только по Тверскому лесничеству площадью 20,18 гектара. По расчету, произведенному в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 года № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства», размер ущерба от самовольного захвата земель составил около 100,0 млн. рублей.

В ходе выездных проверок в Калининградской области были обнаружены многочисленные нарушения действующего законодательства при использовании лесных участков для рекреационных целей: отсутствие проектов освоения лесов, захламленность территории твердыми бытовыми отходами, незаконные рубки, огораживания и другие. В нарушение Лесного кодекса в ряде случаев не обозначены в натуре с помощью лесохозяйственных знаков границы арендованного участка лесного фонда, в связи с чем определить точные границы территории на местности не представляется возможным. Ряд арендованных участков вообще не используется. Арендаторы нарушают условия договоров аренды в части перечисления арендных платежей.

В Краснодарском крае установлено, что из 9 осмотренных участков 3 участка используются с нарушениями действующего лесного законодательства:

- установлен забор (металлическая сетка), который не предусмотрен проектом освоения лесов. Данное нарушение было устранено в ходе проверки силами и средствами арендатора;

- участок не остолблен, противопожарные мероприятия не выполнены, территория захламлена твердыми бытовыми отходами, что нарушает правила пожарной безопасности и санитарные правила в лесах Российской Федерации, имеется задолженность по арендной плате, о чем был подан иск в Арбитражный суд Краснодарского края;

- допускается капитальное строительство при отсутствии проекта освоения лесов на арендованном участке.

Следует отметить, что органы управления лесным хозяйством и Краснодарского края, и Тверской области занимают пассивную позицию по отношению к лицам, осуществляющим лесопользование. При попустительстве ответственных должностных лиц допускается огораживание лесных участков, капитальное строительство, неуплата арендных платежей, что наносит прямой ущерб лесному фонду Российской Федерации. При этом уполномоченные органы не только не осуществляют мероприятия по профилактике таких нарушений, но и не принимают эффективных мер по их пресечению и устранению последствий. В частности, до настоящего времени ни один из договоров аренды не был расторгнут по причине нарушения его условий.

В Московской области необходимо отметить общее неудовлетворительное состояние лесов. В связи с тем, что должностными лицами Мослесхоза не обеспечивается своевременное и в полном объеме проведение лесохозяйственных мероприятий, территория лесного фонда захламляется пораженными насаждениями, ветровалами, бытовыми отходами, наблюдается качественная деградация лесов. В ряде случаев в лесничествах отсутствуют картографические планшеты и лесоустроительные документы на земли лесного фонда, включенные в состав лесничеств.

На территории Серебряноборского участкового лесничества допущен самозахват земель лесного фонда площадью не менее 50 га, в то же время по данному факту Мослесхоз никаких действий не предпринимал, вследствие чего территория самовольно занятых земель до настоящего времени продолжает увеличиваться за счет площадей, прилегающих к Рублево-Успенскому шоссе (3-й км).

В Краснодарском крае, Тверской и Московской областях сложилась практика огораживания лесных участков сплошными заборами без проектов освоения лесов в нарушение требований статьи 11 Лесного кодекса. Лесной кодекс в части 3.1 статьи 105 предусматривает возможность возведения ограждений только на территориях лесопарков в целях их охраны, а не в целях обособления и отграничения арендованных лесных участков и охраны расположенного на них имущества арендаторов. Огораживание лесного участка возможно только при наличии утвержденного проекта освоения участка, в котором указывается возведение ограждения. Возведение на территории лесного фонда любого ограждения, даже если в нем сделаны проходы, действующее законодательство Российской Федерации не предусматривает.

Договоры аренды для рекреационных целей (с 1 января 2007 года)

С 2007 года договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации заключаются по результатам аукционов, проводимых путем повышения начальной цены предмета аукциона.

В Калининградской и Тверской областях в проверяемый период аукционы по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной собственности, не проводились. Постановлениями местных администраций были определены исполнительные органы, осуществляющие функции в сфере организации и проведения конкурсов и аукционов: в Калининградской области - конкурсное агентство, в Тверской области - департамент государственного заказа. В то же время функции по проведению аукционов, перечислению средств от их проведения, возврату средств закреплены за органом, осуществляющим полномочия в сфере лесных отношений и за которым в соответствии с соглашением, заключенным между Рослесхозом и правительством субъекта Российской Федерации, закреплены обязательства в части организации бюджетного учета администрируемых платежей.

Предоставление лесных участков в аренду в соответствии с действующим лесным законодательством Российской Федерации является не только основной формой орга-

низации лесопользования, но также представляет собой и значимый источник доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Уклонение уполномоченных органов управления лесами Калининградской и Тверской областей от проведения аукционов по предоставлению лесных участков в аренду свидетельствует о неэффективном и неэкономичном осуществлении ими своих полномочий.

В Краснодарском крае был утвержден Административный регламент по организации и проведению департаментом аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной собственности, и договора купли-продажи лесных насаждений (далее - Административный регламент). Проведение аукционов осуществлялось в соответствии с приказами департамента. Была создана комиссия по проведению лесных аукционов и утвержден ее состав.

В проверяемый период было организовано и проведено 3 аукциона.

Многочисленные нарушения действующего законодательства были допущены при проведении аукциона от 26 декабря 2007 года, на который было выставлено 47 лотов (общей площадью 930,14 га) по начальной цене 88744,4 тыс. рублей:

1. В приказе от 24 октября 2007 года № 213/14 «О проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной собственности» не была указана дата проведения аукциона.

2. Департаментом как организатором аукциона по продаже права аренды лесного участка, находящегося в государственной собственности, были допущены нарушения пунктов 15, 16, 17 статьи 79 Лесного кодекса в части соблюдения сроков процедуры принятия решения об отказе в допуске и порядке извещения заявителей.

3. Журнал приема заявок организатором аукциона в нарушение пункта 3.4. Административного регламента не велся, что не дает возможности определить, когда и в каком порядке поданы заявки на участие в аукционе, и какие документы были приложены к заявке при ее подаче.

4. В нарушение пункта 23 постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 808 размер шага аукциона в случае превышения суммы в процессе торгов свыше 1,0 млн. рублей был уменьшен с 5 до 1 процента.

5. В извещении, опубликованном в газете «Кубанские новости» от 27 октября 2007 года № 177, в нарушение подпункта 2 пункта 4 статьи 79 Лесного кодекса не указывался номер учетной записи в государственном лесном реестре по выставленным на торги лесным участкам, что делает невозможным идентификацию каждого конкретного лесного участка.

6. В нарушение пункта 8 статьи 79 Лесного кодекса необоснованно отказано в приеме документов 12 претендентам (наличие только одной заявки, неполное название в заявке организационно-правовой формы юридического лица и др.).

7. Аукцион по лотам, не прошедшим 26 декабря 2007 года, несколько раз переносился: сначала на 22 января 2008 года, потом на 29 и 30 января 2008 года. При этом информация о времени и дате повторных аукционов не была опубликована. Необходимо отметить, что ни Гражданский кодекс Российской Федерации, ни Лесной кодекс не предусматривают возможности приостановления торгов.

8. Анализ представленного проверке одного из заключенных по результатам аукциона договора аренды лесного участка № 07-05-029 от 9 января 2008 года между Департаментом лесного хозяйства Краснодарского края (арендодатель) и ООО «Урожай» (арендатор) выявил, что не указано существенное условие: виды использования лесов, расположенных на лесном участке, предоставляемом в аренду.

Результаты аукциона были оспорены в судебном порядке.

По исковым заявлениям Арбитражным судом Краснодарского края были приняты решения (от 11 июня 2008 года по ООО «Стратегия-Юг» и от 23 июня 2008 года по ООО «Посейдон» и ООО «АФ «БЗОГА»») в удовлетворении требований истцов отказать.

При проведении следующих аукционов департаментом были учтены допущенные нарушения и недочеты. Тем не менее, проверкой протокола аукциона № 08-01а-002 от 18 июня 2008 года между организатором аукциона и победителем аукциона ООО «Урожай» выявлено нарушение пункта 3 статьи 80 Лесного кодекса. При определении сторон в договоре аренды от арендодателя выступал руководитель Департамента лесного хозяйства по Краснодарскому краю А. П. Максименко, однако, согласно представленному договору, все подписи в нем от имени арендодателя должны быть сделаны заместителем руководителя департамента А. Д. Бюллером. Указанное несоответствие было устранено.

На аукцион от 23 июня 2008 года было выставлено 13 участков площадью 424,32 га по начальной цене 40543,8 тыс. рублей.

На момент проверки планировалось проведение аукционов 21 и 27 августа 2008 года, на аукционы были выставлены участки лесного фонда, ранее находящиеся в собственности сельскохозяйственных организаций (сельские леса). Фактически передача сельских лесов в государственный лесной фонд не осуществлена, границы данных участков не согласованы со смежными землепользователями. Кроме того, по ряду данных участков (бывший Горячключевский сельский лесхоз и др.) достоверные сведения о границах, площадях и составе насаждений отсутствуют, так как лесоустройство было проведено в 1987 году.

Для Ленинградской области также актуален вопрос о возможности предоставления одного лесного участка в аренду нескольким лицам для различных видов его пользования.

Статьей 25 Лесного кодекса определено, что леса могут использоваться для одной или нескольких целей. При этом пунктом 1 статьи 72 Лесного кодекса предусмотрено, что по договору аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендодатель предоставляет арендатору (то есть одному лицу) лесной участок для одной или нескольких целей, предусмотренных статьей 25 Лесного кодекса.

Несмотря на вышеуказанную проблему, в проверяемый период было проведено 4 аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка для осуществления рекреационной деятельности: 3 октября 2007 года, 19 февраля, 28 июля, 20 октября 2008 года.

Всего на торги было выставлено 77 лесных участков (3 лесных участка не востребованы) общей площадью 1457,97 га по начальной цене 83267,6 тыс. рублей. Окончательная цена составила 86689,8 тыс. рублей, то есть увеличилась на 4,1 процента.

При этом из 71 лесного участка имеют обременения: право аренды для заготовки древесины - 56 участков (78 %), право аренды для нужд охотничьего хозяйства - 15 участков (26,7 %), в том числе на аукцион от 3 октября 2007 года был выставлен 1 лесной участок, обремененный правом аренды для заготовки древесины; на аукционе от 19 февраля 2007 года - все 8 лесных участков обременены заготовкой древесины; на аукционе от 28 июля 2008 года из 30 лесных участков 18, или 60 %, обременены правом аренды для заготовки древесины, из них 4 участка, или 22 %, дополнительно обременены правом аренды для нужд охотничьего хозяйства; на аукционе от 20 октября 2008 года из 36 выставленных лесных участков 29, или 80,5 %, обременены правом аренды для заготовки древесины, из них 11 (37,9 %) имеют дополнительное обременение правом аренды для нужд охотничьего хозяйства.

Несмотря на нерешенность проблемы, Комитетом аукционы проводились, и на момент проверки планировалось проведение в ноябре-декабре 2008 года еще 3 аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка для осуществления

рекреационной деятельности. Было выставлено 102 участка, из которых 67 участков, или 66 %, имеют обременения.

Необходимо отметить, что на лесные аукционы в Ленинградской области в нарушение действующего законодательства допускаются исключительно юридические лица и индивидуальные предприниматели, так как в частях 10, 11 статьи 79 Лесного кодекса установлены требования к заявке на участие в аукционе и перечень документов, прилагаемых к заявке, только для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Использование лесов для осуществления рекреационной деятельности (статья 41 Лесного кодекса) законодателем не определено как исключительно предпринимательский вид деятельности. Запрет на участие в лесных аукционах в отношении граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями, ведет к необоснованному ограничению их прав и нарушению общих норм лесного законодательства, установленных статьями 4, 25 и 41 Лесного кодекса.

В Московской области в декабре 2007 года на аукционы по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, было выставлено 64 лесных участка общей площадью 991,5 га, из них 20 участков площадью 650 га (66 % от площади всех участков) расположены в лесопарковом поясе. Прием заявок осуществлялся в строго ограниченном временном промежутке - с 10.00 до 14.00 часов московского времени.

В связи с рассмотрением Арбитражным судом г. Москвы и Одинцовским городским судом Московской области исковых заявлений, касающихся порядка проведения рассматриваемых аукционов, и принятием судебными органами обеспечительных мер в соответствии со статьей 80 Лесного кодекса Мослесхозом согласно приказу от 18 декабря 2007 года № 50 «О приостановлении процедуры аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в собственности Российской Федерации» было принято решение в целях недопущения нарушения прав и законных интересов граждан и юридических лиц приостановить процедуру проведения аукционов до отмены обеспечительных мер, принятых указанными судами, и вступления в законную силу судебных актов по рассматриваемым исковым заявлениям. В результате судебных разбирательств аукционы, намеченные к проведению 19 и 20 декабря 2007 года, а также 29, 30 и 31 января 2008 года не состоялись.

В связи с окончанием рассмотрения в судах по существу дел об оспаривании процедуры проведения назначенных на 18, 19, 20 декабря 2007 года аукционов исковых требований ФГУ «Звенигородский лесхоз» процедура приостановления аукционов была отменена, и Мослесхозом принято решение о завершении процедуры проведения аукционов 14 марта 2008 года. Результаты аукциона 14 марта 2008 года были оформлены путем подписания протокола о результатах лесного аукциона в этот же день.

Федеральной антимонопольной службой были поданы иски в Арбитражный суд г. Москвы о признании недействительными лесных аукционов, проведенных 19 и 20 декабря 2007 года, а также договоров, заключенных по их результатам. В указанных исковых заявлениях содержалось требование о принятии обеспечительных мер в виде запрета на осуществление государственной регистрации договоров аренды лесных участков, заключенных по результатам аукциона. Обеспечительные меры были приняты Арбитражным судом г. Москвы 12 сентября 2008 года.

Указанное было обжаловано Мослесхозом и третьими лицами. Постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 22 января 2009 года обеспечительные меры были сняты. Однако Федеральный арбитражный суд Московского округа решением от 28 апреля 2009 года признал, что вышеназванные аукционы были проведены с нарушением антимонопольного законодательства.

В настоящий момент в суде находятся 2 иска Федеральной антимонопольной службы к Мослесхозу.

На момент проверки не все заключенные по результатам аукционов договоры аренды прошли государственную регистрацию, так как судебным приставом в Управление Федеральной регистрационной службы по Московской области был направлен исполнительный лист о приостановлении государственной регистрации договоров аренды. Постановление о прекращении исполнительного производства судебным приставом - исполнителем не вынесено. Договор вступает в силу с момента его государственной регистрации. Внесение арендных платежей производится арендатором до 15 февраля текущего года. В результате в федеральный бюджет не перечислено более 60 млн. рублей.

В 2009 году процедура проведения аукционов Мослесхозом возобновлена.

Согласно приказу Управления лесного хозяйства по Московской области и г. Москве от 28 января 2009 года № 15 «О проведении аукциона по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в собственности Российской Федерации» аукцион по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, должен был состояться 7 апреля 2009 года. Были утверждены: ведомость проектирования лесных участков, выставляемых на аукцион, лотовая документация, место, дата и время начала и окончания срока приема заявок (с 20 марта по 6 апреля 2009 года, то есть срок приема заявок значительно увеличился). Размер задатка был установлен в 100-процентном размере начальной цены предмета аукциона, шаг аукциона - в размере 5 % от начальной цены предмета аукциона. На аукцион выставлено 25 участков общей площадью около 32 гектаров.

На момент подготовки отчета аукцион был отменен. Анализ лотовой документации, подготовленной Мослесхозом, выявил наличие существенных рисков, связанных с подготовкой и проведением аукциона. Прежде всего, Мослесхозом не обеспечена в достаточной мере прозрачность основных административных процедур, связанных с подготовкой, организацией и проведением аукционов.

Процедура выставления лесных участков на аукцион не урегулирована ни законодательными, ни подзаконными актами, не определены порядок, очередность, критерии выставления лесных участков на аукцион. В нарушение пункта 34 Лесоустроительной инструкции, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 6 февраля 2008 года № 31, Мослесхозом не представлены документы, свидетельствующие об учете интересов местного населения и обеспечении права граждан на свободный доступ в леса, не разработаны и не выполняются мероприятия, направленные на обеспечение соблюдения соответствующих требований при проектировании лесных участков. Мослесхоз не разработал административные процедуры информирования заинтересованных лиц об основных условиях аукционов и аукционных лотах, процедуры подачи и принятия заявок, обеспечивающие соблюдение требований законодательства о конкуренции и равноправный и свободный доступ к аукционам. Соответствующие процедуры должны быть закреплены в административном регламенте или ином документе, на основании которого любое заинтересованное лицо будет иметь возможность ознакомиться с основными этапами и процедурами подготовки, организации и проведения аукциона, требованиями к заявителям и представляемым ими документам, условиями участия и признания победителем аукциона.

Мослесхозом ни в извещении о проведении аукциона, ни в лотовой документации не предусмотрены порядок дачи заявителям ответов и разъяснений по вопросам, связанным с подготовкой аукциона, лотовой или технической документацией, а также порядок опубликования таких разъяснений, дополнений и уточнений, внесения изменений в извещение и документацию. В лотовой документации не приводятся форма заяв-

ки на участие в аукционе и инструкция по ее заполнению, порядок отзыва заявки на участие в аукционе, расчет начальной цены предмета аукциона.

В связи с многочисленными обращениями граждан Московской области по вопросу предоставления лесных участков в аренду для осуществления рекреационной деятельности Рослесхоз письмом от 15 января 2009 года № МГ-06-46/111 обратил внимание Мослесхоза на то, что в соответствии со статьей 86 Лесного кодекса цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения определяются Лесным планом субъекта Российской Федерации. Порядок предоставления в аренду лесного участка исключает возможность заявительного характера. Организатор аукциона самостоятельно принимает решения о проектировании лесных участков, выставляемых на аукцион (местоположение, границы, площадь, целевое назначение и вид разрешенного использования лесов).

В то же время по справке, представленной Мослесхозом, на момент проверки поступило более 4 тысяч заявок на лесные участки площадью около 30 тыс. гектаров. Только в 2008 году поступило 783 обращения от юридических и физических лиц о предоставлении лесных участков в аренду общей площадью 8735 гектаров. Подготовлена по новой форме техническая и коммерческая документация на 709 лесных участков общей площадью 1488,57 га для дальнейшего их выставления на аукционы.

За период проведения проверки Мослесхоз трижды объявлял о проведении аукционов по продаже права на заключение договоров аренды и трижды их отменял. Таким образом, на протяжении 2,5 лет, за исключением аукционов, проведенных 18 декабря 2007 года и 14 марта 2008 года, Мослесхозом так и не организована работа по предоставлению лесных участков в аренду по Лесному кодексу Российской Федерации.

По всем проверяемым регионам можно отметить следующее.

В отличие от норм Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», предусматривающего в статьях 10-12 и 32-41 подробные положения, регулирующие процедуру подготовки, организации и проведения аукционов, положения статей 78-80 Лесного кодекса не предусматривают соответствующих процедурных норм. Ни одним из проверяемых объектов не учтен опыт проведения аукционов в рамках размещения государственных заказов при разработке лотовой документации. В частности, не восприняты положения действующего законодательства, определяющие порядок проверки организатором аукциона достоверности и полноты сведений, представленных претендентом на участие в аукционе, в том числе о возбуждении в отношении него процедур банкротства, нахождении в стадии ликвидации.

Несмотря на то, что в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» его положения не распространяются на отношения, связанные с организацией и проведением лесных аукционов, учет этих положений позволит установить более прозрачную процедуру организации и проведения аукционов и эффективное распоряжение лесными участками, находящимися в федеральной собственности.

5. Предоставление лесных участков в аренду для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты

Статьями 25 и 36 Лесного кодекса определено, что ведение охотничьего хозяйства - также вид использования леса, представляющий собой предпринимательскую деятельность, связанную с оказанием услуг осуществляющим охоту лицам. Лесные участки, выделенные под охотничьи хозяйства, признают охотничьими угодьями, где разрешено возводить временные постройки и осуществлять благоустройство этих территорий. Ис-

пользование леса для охотничьего хозяйства происходит на основании договора аренды. Правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с действующим законодательством предоставление лесных участков для ведения охотничьего хозяйства осуществляется посредством проведения аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка для ведения охотничьего хозяйства. Такие аукционы проводились в Ленинградской области.

По представленным проверке материалам (форма отраслевого статистического наблюдения 1-АР «Отчет о предоставлении участков лесного фонда в аренду за IV квартал 2007 года») было передано в аренду для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты 24 участка площадью 527,4 тыс. га; 22 договора приведены в соответствие с Лесным кодексом, 2 договора не включены в отчетность, так как арендная плата по ним не поступала.

В 2007 году и на момент проверки был проведен 1 аукцион по продаже права на заключение договора аренды лесного участка для ведения охотничьего хозяйства (28 июля 2008 года). Был выставлен лесной участок площадью 281,6 га сроком аренды на 49 лет. Участок обременен правом аренды для заготовки древесины. Окончательная цена предмета аукциона, сложившаяся путем повышения начальной цены на 25 %, составила 13 рублей 75 копеек.

Также планировалось проведение еще 2 аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка для ведения охотничьего хозяйства, на один из которых выставлено 5 лесных участков площадью 45034,5 га по начальной цене 1,7 тыс. рублей. Все участки обременены правом аренды для заготовки древесины. На второй аукцион был выставлен лесной участок площадью 17560 га по начальной цене 677 рублей. Лесной участок также обременен правом аренды для заготовки древесины.

В Краснодарском крае на момент проверки предоставлено в аренду для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты 24 лесных участка площадью 225867,23 га по договорам, заключенным до 1 января 2007 года. Все договоры приведены в соответствие с Лесным кодексом.

На территории Калининградской области организовано 74 охотхозяйства и участка.

По материалам, представленным проверке, на 1 января 2007 года всего было предоставлено в аренду для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты 7 участков площадью 18534,0 гектара. Кроме того, было заключено 23 договора безвозмездного пользования. На 1 января 2009 года из 30 ранее заключенных договоров 18 договоров на пользование участками лесного фонда для ведения охотничьего хозяйства приведены в соответствие с действующим законодательством, 12 договоров расторгнуты.

Использование лесов Московской области для ведения охотничьего хозяйства представляется весьма востребованным. Площадь охотничьих угодий на территории Московской области составляет 4375,9 тыс. га, количество охотхозяйственных объектов - 71 единица. По данным формы отраслевого статистического наблюдения 1-АР «Отчет о предоставлении участков лесного фонда в аренду за IV квартал 2007 года», было предоставлено в аренду для ведения охоты 4 участка площадью 141520,0 гектара. В учетных данных Мослесхоза отсутствуют сведения об этих договорах, что свидетельствует о неэффективности управления государственным имуществом в сфере лесного хозяйства.

Основными препятствиями для развития данного направления использования лесов являются низкие для Московской области ставки арендной платы (0,03 рубля за 1 гектар в год), а также отсутствие целенаправленной работы органов управления лесным хозяйством по организации лесопользования.

Следует отметить, что ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты до принятия Лесного кодекса (в редакции Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ) не рассматривались как вид использования лесов. С его введением, исходя из преобладания лесов зеленых зон в Московской области, сложившаяся практика ведения охотничьего хозяйства на 83 % земель лесного фонда запрещена, что требует правового решения. В связи с этим, на территории Московской области в зеленых зонах и лесопарках из-за невозможности заключения договоров аренды для ведения охотничьего хозяйства запрещается пользование охотничьими животными и охотничьими угодьями, в том числе и при наличии действующей лицензии.

В Тверской области, по данным формы 1-АР «Отчет о предоставлении участков лесного фонда в аренду за IV квартал 2007 года», всего было предоставлено в аренду для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты 2 участка площадью 2768,3 гектара. В 2008 году 1 договор был расторгнут.

Распоряжением администрации Тверской области от 4 октября 2005 года № 632-ра «Об утверждении состава комиссии по предоставлению территорий, акваторий Тверской области, необходимых для осуществления пользования животным миром в виде охоты» был утвержден состав комиссии по предоставлению территорий, акваторий Тверской области, необходимых для осуществления пользования животным миром в виде охоты. Проверке было представлено 13 протоколов заседаний комиссии (с марта 2006 года по октябрь 2008 года), анализ которых показал, что на заседаниях комиссии рассматривались заявки юридических лиц по вопросам предоставления территорий, акваторий Тверской области для осуществления пользования животным миром в виде охоты. При этом необходимо отметить, что указанное не предусматривалось в положении о комиссии и не вменялось ей в функции.

В соответствии с представленными данными до 1 января 2007 года были заключены 8 договоров аренды участков лесного фонда общей площадью 809 га для содержания и разведения объектов животного мира в полувольных условиях.

В то же время согласно представленному реестру юридических лиц, осуществляющих использование, содержание и разведение объектов охоты в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, имеющих разрешение Управления Россельхознадзора по Тверской области, всего выдано 29 разрешений на использование, содержание и разведение объектов охоты на площади 8608,6 гектара.

Таким образом, арендные отношения оформлены на территории, составляющей лишь 8,7 % от всей площади леса, используемого для содержания и разведения объектов охоты в полувольных условиях. При этом ущерб федерального бюджета от недополучения средств в виде платежей от арендной платы составляет 6808,2 тыс. рублей.

В соответствии с представленной департаментом информацией общая площадь охотничьих угодий по 35 районам Тверской области составляет 7890,971 тыс. га; площадь, предоставленная в пользование, - 7161,774 тыс. гектаров. При этом необходимо отметить, что по ряду районов данные о предоставленной в пользование общей площади не совпадают с размером площадей, указанным по конкретным пользователям.

Так, по Бежецкому району общая площадь, переданная в пользование, составляет 277,547 тыс. га, что на 73,1 тыс. га больше площади, указанной в представленной департаментом информации, что свидетельствует о ее недостоверности.

Согласно Федеральному закону от 25 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» пользование животным миром осуществляется на основании лицензии.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации на основании заключения соответствующего специально уполномоченного государственного органа субъекта Российской Федерации по охране, контролю и регули-

рованию использования объектов животного мира и среды их обитания принимает решение о предоставлении заявленной территории, необходимой для осуществления пользования животным миром, согласовав с собственниками земель, землевладельцами, владельцами лесного фонда на указанной территории.

На основании согласования специально уполномоченный государственный орган субъекта Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и пользователь животным миром заключают договор о предоставлении в пользование территории, необходимой для осуществления пользования животным миром, в соответствии с гражданским, земельным, и лесным законодательством. Результаты согласования вносятся в долгосрочную лицензию на пользование охотничьими животными.

В соответствии с Лесным кодексом пользование лесами является платным. Правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Постановлением администрации Тверской области от 27 января 2005 года № 15-па «О порядке предоставления территорий, акваторий Тверской области, необходимых для осуществления пользования животным миром в виде охоты» утверждено Положение о порядке предоставления территорий, акваторий Тверской области, необходимых для осуществления пользования животным миром в виде охоты. В 2007-2008 годах администрацией Тверской области предоставлялись территории для пользования животным миром в виде охоты согласно описанию границ территорий путем размещения соответствующего извещения - намерения. Общая площадь территории, заявленной для пользования животным миром в виде охоты, составила 213698 гектаров.

Во всех представленных проверке договорах указано, что пользователь обязан (пункт 2.4) осуществлять строительство охотничьих домиков и гостиниц; в необходимых случаях осуществлять регистрацию построенной недвижимости в установленном действующим законодательством порядке.

Статьей 21 Лесного кодекса предусмотрены конкретные случаи, при которых возможно строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры на землях лесного фонда. Частью 4 статьи 36 Лесного кодекса определено, что на лесных участках, предоставленных для ведения охотничьего хозяйства, допускаются исключительно возведение временных построек и осуществление благоустройства этих лесных участков.

Таким образом, договоры о предоставлении территории для осуществления пользования животным миром, заключены департаментом с пользователями животного мира с нарушением норм действующего законодательства в части строительства охотничьих домиков и гостиниц, осуществления регистрации построенной недвижимости и требуют отмены.

6. Объем поступлений в федеральный бюджет в части платы за использование в рекреационных и охотничьих целях лесов

В 2006 году плата за пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей поступала в бюджет субъекта Российской Федерации по коду бюджетной классификации 112 04040 02 0000 120 «Прочие доходы от использования лесного фонда Российской Федерации и лесов иных категорий».

В связи с введением в действие с 1 января 2007 года Лесного кодекса и изменений, внесенных Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» в законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения, Минфин России письмом от 15 февраля 2007 года № 02-09-03/344 довел до сведения Рослесхоза, что в соответ-

ствии со статьей 83 Лесного кодекса Российская Федерация осуществляет передачу отдельных полномочий в части лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако статьей 3 Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ определено, что земли лесного фонда находятся в федеральной собственности. В связи с этим органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют перечисление платежей за использование лесов, находящихся в федеральной собственности, в доход федерального бюджета.

Статьей 20 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» предусматривалось, что действовавшие в 2001 году минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, применяются в 2006 году с коэффициентом 1,6, а в 2007 году - с коэффициентом 1,8. Ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, были определены согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 года № 310 «О ставках единицы платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» ставки платы за единицу объема лесных ресурсов (за исключением древесины) и ставки платы за единицу площади лесного участка для аренды лесного участка, находящегося в федеральной собственности, установленные Правительством Российской Федерации в 2007 году, применяются в 2008 году с коэффициентом 1,07. Плата за пользование участками лесного фонда для рекреационных целей должна направляться в федеральный бюджет по коду бюджетной классификации 053 1 12 04012 01 0000 120 «Арендная плата за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню» в 100-процентном размере.

Администрирование поступления платы в бюджетную систему Российской Федерации за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, во всех проверяемых субъектах осуществлялось в рамках заключенных с Рослесхозом соглашений «О взаимодействии Федерального агентства лесного хозяйства и органа государственной власти субъекта Российской Федерации при сборе информации по администрированию платы за использование лесов, а также информации об объемах внебюджетных средств, направляемых на развитие лесного хозяйства». Письмом Рослесхоза в адрес субъектов Российской Федерации был доведен Перечень кодов классификации доходов бюджетов Российской Федерации по плате за использование лесов, вступивший в силу с 1 января 2007 года.

Кроме того, в адрес администраций субъектов Российской Федерации Рослесхоз направил разъяснения по вопросам перерасчета арендной платы.

В Краснодарском крае проверкой было установлено, что в 2007 году и за истекший период 2008 года плата по договорам аренды зачислялась не на тот уровень бюджетной системы. Согласно данным отчета о поступлении платы за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на 1 января 2008 года (Приложение № 16 к Методическим рекомендациям по администрированию платежей за пользование лесным фондом, утвержденным 21 февраля 2005 года) арендная плата по 376 лесопользователям в объеме 60559,9 тыс. рублей была перечислена в краевой бюджет по коду классификации доходов 838 1 12 04040 02 0000 120 «Прочие доходы от использования лесного фонда Российской Федерации и лесов иных категорий (по обязательствам, возникшим до 1 января 2007 года)». В результате неправомерного зачисления средств в краевой бюджет недопоступление средств в федеральный бюджет в 2007 году по аренд-

ной плате за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, составило 53836,7 тыс. рублей.

В соответствии с показателями формы 21-лх «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям на 1 января 2008 года» плата за использование лесов для осуществления рекреационной деятельности причиталась в объеме 58930,9 тыс. рублей. Фактически поступило 60773,1 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 343,6 тыс. рублей, в краевой бюджет - 60429,5 тыс. рублей. Плата за пользование лесами для ведения охотничьего хозяйства и осуществление охоты причиталась в объеме 59,9 тыс. рублей; фактически поступило 59,8 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 1,1 тыс. рублей, в краевой бюджет - 58,7 тыс. рублей.

Департаментом на момент проверки была проведена работа по переводу неправомерно перечисленных доходов из бюджета Краснодарского края в федеральный бюджет с учетом перерасчета по минимальным ставкам.

Так, из суммы 60559,9 тыс. рублей, поступившей в 2007 году в краевой бюджет на код дохода 838 1 12 04040 020000 120 по договорам аренды лесных участков, заключенных до 1 января 2007 года, по минимальным ставкам переведено 53836,7 тыс. рублей в федеральный бюджет.

По данным «Сведений о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям» за январь-март 2008 года (форма 16-ОИП), причитается платежей за пользование лесными участками, представленными в аренду для рекреационной деятельности, - 65401,5 тыс. рублей, в том числе по минимальным размерам арендной платы в федеральный бюджет - 60823,4 тыс. рублей, в бюджет Краснодарского края - 4578,1 тыс. рублей. Фактически поступило 15396,1 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 418,7 тыс. рублей, в бюджет Краснодарского края - 14977,4 тыс. рублей. За ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты сумма платежей, причитающихся в федеральный бюджет, составила 13,5 тыс. рублей. Фактически поступило 6,6 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 0,3 тыс. рублей, в бюджет Краснодарского края - 6,3 тыс. рублей.

Согласно справке, представленной департаментом, на момент проверки велась работа по переводу неправомерно перечисленных доходов за истекший период 2008 года из бюджета Краснодарского края в федеральный бюджет с учетом перерасчета по минимальным ставкам. В результате перечислено в федеральный бюджет 15002,3 тыс. рублей.

В Московской области, по данным Отчета об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя) получателя средств бюджета (форма № 0503127), на 1 января 2008 года исполненные назначения по коду доходов 053 1 12 04012 01 0000 120 «Арендная плата за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню» составили 321578,8 тыс. рублей.

В соответствии с показателями формы 21-лх «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям на 1 января 2008 года» плата за пользование лесами для осуществления рекреационной деятельности по договорам аренды (4730,9 га) причиталась в объеме 355528,8 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 350954,1 тыс. рублей. Фактически в федеральный бюджет поступило 310751,1 тыс. рублей. Плата за использование лесов для ведения охотничьего хозяйства и осуществление охоты на площади 109520,0 га причиталась в объеме 3,3 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 3,3 тыс. рублей; фактически поступило 5,4 тыс. рублей.

В соответствии с данными формы 16-ОИП «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям» за январь-декабрь 2008 года для осуществления рекреационной деятельности предоставлены в аренду лесные участки площадью 5217,0 га, причитается платежей - 405973,7 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 405534,7 тыс. рублей; фактически поступило в федеральный бюджет 476134,7 тыс.

рублей, данных о средствах, полученных от ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты, нет. В соответствии со сведениями о поступлении платы за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации за январь-декабрь 2008 года (форма 17-ОИП) в федеральный бюджет перечислено 477301,6 тыс. рублей в качестве платы за использование лесов в части минимального размера арендной платы (по плану - 349562,1 тыс. рублей по 1679 лесопользователям).

В Калининградской области, согласно данным Отчета об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя) получателя средств бюджета (форма № 0503127), на 1 января 2008 года по коду доходов 053 1 12 04012 01 0000 120 «Арендная плата за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню (плата за использование лесов в части минимального размера арендной платы)», исполненные назначения составили 2690,2 тыс. рублей.

В соответствии с показателями формы 21-лх «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям на 1 января 2008 года» плата за пользование лесами для осуществления рекреационной деятельности по договорам аренды (86,4 га) причиталась в объеме 4163,2 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 3145,5 тыс. рублей. Фактически поступило 3310,1 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 2348,6 тыс. рублей, или 74,7 % от утвержденных средств, в областной бюджет - 961,5 тыс. рублей. Плата за использование лесов для ведения охотничьего хозяйства и осуществление охоты на площади 18697,0 га причиталась в объеме 81,8 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 23,0 тыс. рублей; фактически поступило 21,0 тыс. рублей.

Согласно отчету о поступлении платы за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на 1 января 2008 года (Приложение № 16 к Методическим рекомендациям по администрированию платежей за пользование лесным фондом), арендная плата за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, от использования лесов (плата за использование лесов в части минимального размера арендной платы) составила 3498,1 тыс. рублей, фактически поступило 2690,3 тыс. рублей.

По данным Отчета об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя) получателя средств бюджета (форма № 0503127), на 1 января 2009 года по коду доходов 053 1 12 04012 01 0000 120 исполненные назначения составили 6115,2 тыс. рублей.

В соответствии с данными формы 16-ОИП «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям» за январь-декабрь 2008 года для осуществления рекреационной деятельности предоставлены в аренду лесные участки площадью 117,3 га, причитается платежей - 5016,9 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 3654,6 тыс. рублей; фактически поступило в федеральный бюджет 3226,6 тыс. рублей. Для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты представлены лесные участки площадью 5046,8 га, причитается платежей 114,2 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 1,5 тыс. рублей, в бюджет Калининградской области - 112,7 тыс. рублей. Фактически поступило в федеральный бюджет 4,6 тыс. рублей, в бюджет области - 159,9 тыс. рублей.

В Тверской области в соответствии с показателями формы 21-лх «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям на 1 января 2008 года» плата за пользование лесов для осуществления рекреационной деятельности причиталась в объеме 15204,5 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 14621,7 тыс. рублей. Фактически поступило 15293,7 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 14197,5 тыс. рублей, или 97 % от утвержденных объемов, в областной бюджет - 1096,2 тыс. рублей. Плата за пользование лесами для ведения охотничьего хозяйства и осуществление охоты на площади 2768,3 га причиталась в объеме 0,4 тыс. рублей; фактически поступило 0,4 тыс. рублей.

Согласно отчету о поступлении платы за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на 1 января 2008 года (Приложение № 16 к Методическим рекомендациям по администрированию платежей за пользование лесным фондом), арендная плата за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, от использования лесов (плата за использование лесов в части минимального размера арендной платы) составила 52776,0 тыс. рублей, фактически поступило 94442,6 тыс. рублей.

Согласно данным Отчета об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя) получателя средств бюджета (форма № 0503127), на 1 октября 2008 года по коду доходов 053 1 12 04012 01 0000 120 были утверждены доходы в объеме 75247,0 тыс. рублей, исполнено 80731,5 тыс. рублей, или 107 % от утвержденных годовых объемов, неисполненные назначения составили 5484,5 тыс. рублей.

В соответствии с данными формы 16-ОИП «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям» за январь-сентябрь 2008 года для осуществления рекреационной деятельности представлены в аренду лесные участки площадью 604,1 га, причитается платежей - 18627,4 тыс. рублей, в т. ч. в федеральный бюджет - 17983,2 тыс. рублей; за текущий период фактически поступило в федеральный бюджет 13319,1 тыс. рублей. Для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты предоставлены лесные участки площадью 213,3 га, платежи в федеральный бюджет не причитались.

В соответствии со сведениями о поступлении платы за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации за январь-сентябрь 2008 года (форма 17-ОИП) в федеральный бюджет перечислено 80731,5 тыс. рублей в качестве платы за использование лесов в части минимального размера арендной платы по 96 лесопользователям (по плану - 47817,0 тыс. рублей). В нарушение статей 283 и 303 Бюджетного кодекса Российской Федерации недоимка по платежам от использования лесного фонда по состоянию на 1 января 2009 года составила 4459,8 тыс. рублей, в том числе за прошлые периоды - 3217,5 тыс. рублей.

В Ленинградской области согласно данным Отчета об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя) получателя средств бюджета (форма № 0503127), на 1 января 2008 года по коду доходов 053 1 12 04012 01 0000 120 «Арендная плата за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню (плата за использование лесов в части минимального размера арендной платы)» были утверждены доходы в объеме 341983,0 тыс. рублей, исполнено 422460,9 тыс. рублей, или 123,5 % от утвержденных объемов, неисполненные назначения составили (-)80477,9 тыс. рублей.

Арендная плата за пользование участками лесного фонда в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования (по обязательствам, возникшим до 1 января 2007 года), составила 1214,2 тыс. рублей. В соответствии с показателями формы 21-лх «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям на 1 января 2008 года» плата за пользование лесов для осуществления рекреационной деятельности причиталась в объеме 124187,8 тыс. рублей. Фактически поступило 122802,4 тыс. рублей, из них: в федеральный бюджет - 110009,3 тыс. рублей, в областной бюджет - 12793,1 тыс. рублей. Плата за пользование лесами для ведения охотничьего хозяйства и осуществление охоты причиталась в объеме 13,5 тыс. рублей; фактически поступило 10,7 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 7,7 тыс. рублей, в областной бюджет - 3,0 тыс. рублей.

Согласно данным Отчета об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя) получателя средств бюджета (форма № 0503127), на 1 октября 2008 года по коду доходов 053 1 12 04012 01 0000 120 были утверждены доходы в объеме 658679,0 тыс.

рублей, исполнено 488896,8 тыс. рублей, или 74,2 % от утвержденных годовых объемов, неисполненные назначения составили 169782,2 тыс. рублей.

В соответствии с данными формы 16-ОИП «Сведения о доходах лесного хозяйства и их распределении по получателям» за январь-сентябрь 2008 года для осуществления рекреационной деятельности представлены в аренду лесные участки площадью 3290,0 га, причитается платежей - 195704,5 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 189919,3 тыс. рублей; за текущий период фактически поступило в федеральный бюджет 147818,3 тыс. рублей. Для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты представлены лесные участки площадью 503850,1 га, причитается платежей в федеральный бюджет - 14,9 тыс. рублей, перечислено - 21,7 тыс. рублей.

Во всех проверяемых регионах отсутствие полноценного контроля за поступлением средств от использования земель лесного фонда со стороны администраторов платежей за пользование лесным фондом привело к недопоступлению средств в федеральный бюджет Российской Федерации. В нарушение статей 283 и 303 Бюджетного кодекса Российской Федерации значатся значительные суммы недоимок по арендной плате в целях рекреации и охотхозяйства. Причинами возникновения недоимки являются: несвоевременная оплата платежей (в связи с процедурой переоформления договоров прошлых лет), неправильно оформленные арендаторами платежные поручения, отсутствие в договорах аренды пункта о внесении арендной платы ежемесячно и другие. В Ленинградской области недоимка по платежам от использования лесного фонда по состоянию на 1 октября 2008 года составила 21070,0 тыс. рублей, в том числе за прошлые периоды - 14852,0 тыс. рублей, в Тверской области - 4459,8 тыс. рублей и 3217,5 тыс. рублей, соответственно, в Калининградской области - 3579,6 тыс. рублей и 836,4 тыс. рублей, в Московской области - 2771,3 тыс. рублей и 2771,3 тыс. рублей.

В Краснодарском крае недоимка по платежам от использования лесного фонда по состоянию на 1 июля 2008 года составила 1209,8 тыс. рублей.

7. Учет и контроль уполномоченных органов субъектов Российской Федерации в сфере лесного хозяйства за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платы в федеральный бюджет от использования в рекреационных целях лесных участков.

Осуществление работы по взысканию задолженности по арендным платежам в федеральный бюджет, пеней и штрафов по ним

В соответствии с соглашениями «О взаимодействии Федерального агентства лесного хозяйства и органа государственной власти субъекта Российской Федерации при сборе информации по администрированию платы за использование лесов, а также информации об объемах внебюджетных средств, направляемых на развитие лесного хозяйства» в обязательном порядке органов управления лесным хозяйством включен контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начислением, учетом, взысканием и принятием решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним. В субъектах Российской Федерации органами в сфере лесного хозяйства осуществлялись проверки финансово-хозяйственной деятельности подведомственных лесхозов, соблюдения лесного законодательства, объектов рекреации, переданных в аренду для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей, на предмет эффективного использования лесного участка по назначению.

В Тверской области в структуру департамента входит отдел государственного контроля и надзора. В то же время работа с арендаторами в части контроля за использованием лесных участков ведется крайне неудовлетворительно. Не было выявлено ни од-

ного случая самозахвата лесных участков. Не установлены факты строительства капитальных зданий, ограждений и другие.

В 2008 году федеральным государственным учреждением «Центрлес» была проведена проверка исполнения органами государственной власти переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса полномочий (за исключением полномочий по осуществлению государственного контроля и надзора) и расходования средств, предоставляемых на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, в Краснодарском крае, Калининградской и Тверской областях. По результатам проверки были направлены предписания.

В Краснодарском крае, Московской и Ленинградской областях в проверяемый период проводились проверки Счетной палатой Российской Федерации.

В декабре 2006 года Счетной палатой Российской Федерации было осуществлено контрольное мероприятие «Проверка эффективности использования и распоряжения государственной собственностью в организациях, находящихся в ведении территориальных органов Федерального агентства лесного хозяйства» в Агентстве лесного хозяйства по Краснодарскому краю». Проверкой был выявлен ряд нарушений: в проведении лесных конкурсов; нарушения при заключении договоров аренды; пользования участками без перевода лесных земель в нелесные (несанкционированный карьер, оборудование радиотелефонной сотовой связи, линии электропередач); отсутствие проектов организации рубок главного пользования и ведения лесного хозяйства у арендаторов и другие нарушения. Департамент лесного хозяйства Краснодарского края не является правопреемником вышеуказанного Агентства и сведениями об устранении им выявленных Счетной палатой Российской Федерации нарушений не располагает. В то же время настоящей проверкой установлено, что нарушения не устранены.

В Ленинградской области в 2007 году Счетной палатой Российской Федерации было осуществлено 2 проверки. Комитетом в пределах его компетенции выявленные нарушения были устранены.

В Московской области проверкой Счетной палаты Российской Федерации были выявлены несоответствие количественных показателей в разрезе категорий земель, отсутствие достоверной информации о землях лесного фонда и, в частности, о площади лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций. Регистрация права Российской Федерации на лесной фонд Московской области осуществлена лишь на 430,575 га, что составляет 20 % от площади лесного фонда.

В нарушение статей 283 и 303 Бюджетного кодекса Российской Федерации недоимка по платежам за 2007 год составила 32 млн. рублей. На момент настоящей проверки сумма недоимки сокращена до 2 млн. рублей. Кроме того, в Московской области Федеральной антимонопольной службой была проведена проверка соблюдения требований антимонопольного законодательства Управлением лесного хозяйства по Московской области и г. Москве. Результаты проверки были оспорены Мослесхозом в суде.

8. Прогнозируемые доходы от использования лесов в рекреационных целях

Положения статьи 25 Лесного кодекса дают возможность сделать использование лесов инвестиционно привлекательным. Лесосырьевой потенциал лесов Российской Федерации, их экологическая, рекреационная составляющая представляют реальный интерес для инвесторов. По экономическому потенциалу рекреация значительно превосходит другие виды лесопользования. Однако во всех проверяемых субъектах Российской Федерации рекреационный потенциал лесов используется крайне недоста-

точно. Механизм проведения аукционов по продаже права аренды лесных участков фактически недееспособен.

По предварительным оценкам, в Краснодарском крае более 10 тыс. га лесных площадей являются перспективными для освоения и создания объектов рекреационной деятельности, а арендовано лишь несколько сотен гектаров. Для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты предполагается выделить 108 тыс. га лесных площадей.

Ленинградская область относится к многолесным районам и располагает крупными лесными ресурсами. По состоянию на 1 января 2008 года передано в аренду для нужд охотничьего хозяйства 25 участков общей площадью 533,9 тыс. га, для осуществления рекреации (ранее - для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей) - 188 участков общей площадью 3288,8 гектара.

Согласно расчетам, поступления доходов в 2008-2017 годах от осуществления рекреационной деятельности составят 2180,1 млн. рублей. В то же время в аренду передано 82 % территории лесного фонда Ленинградской области. Лесные участки, не переданные в аренду, находятся в труднодоступных местах или представлены заболоченными территориями. В случае невозможности осуществления на одном лесном участке разных видов использования лесов разными арендаторами увеличение площадей, предоставляемых под рекреационные цели, не представляется возможным. По информации Комитета, прогнозируемое поступление по 2008 году - 130 млн. рублей. В случае разрешения ситуации с осуществлением на одном лесном участке разных видов использования лесов разными арендаторами возможно трехкратное увеличение поступлений платежей от рекреации, при этом нужно учитывать снижение поступления платежей арендной платы от использования лесов для целей заготовки древесины в связи с ужесточением режима пользования после введения Лесного кодекса. В случае регистрации договоров аренды по уже проведенным аукционам дополнительно в бюджет поступит около 100 млн. рублей.

В Тверской области, несмотря на высокую инвестиционную привлекательность региона, рекреационный потенциал лесов фактически не используется. В 2007-2008 годах аукционы по продаже права аренды лесного участка для рекреационных целей департаментом не проводились, вследствие чего в федеральный бюджет не поступило порядка 85 млн. рублей. По данным департамента, в Тверской области площадь лесных участков, предполагаемых для использования в рекреационных целях, составляет около 30 тыс. гектаров. В настоящее время в аренду предоставлено лишь 2 % от вышеуказанной площади (604 га). Возможно ежегодно предоставлять в аренду около 5 тыс. га леса.

Согласно данным Лесного плана Тверской области, средняя стоимость аренды 1 га леса для рекреационных целей составляла 19236,8 рублей. Для расчета доходной части бюджета планируется увеличить площади лесных участков, сданных для использования в рекреационных целях на 10-летний период, до 19708 гектаров. На период действия Лесного плана в бюджет Российской Федерации от использования лесов в рекреационных целях поступят средства в размере 4664 млн. рублей.

Ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты в 2006 году осуществлялись на территории 2,8 тыс. га, и на планируемый период прогнозируется повышение использования лесов для ведения охотничьего хозяйства на 20 % ежегодно. При ставке, установленной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 года № 310 «О ставках единицы платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности», 0,03 рубля за 1 га и учете аукционной надбавки, устанавливаемой исполнительной властью Тверской области, вклад данного вида пользования в доходную часть бюджета будет незначительным.

В Лесном плане Калининградской области отмечено, что аренда лесных участков развита слабо, уровень доходов от использования лесов находится на низком уровне (в среднем за последние 5 лет - 46,5 млн. рублей), структура доходов не диверсифицирована (92 % от заготовки древесины), слабо используется рекреационный потенциал области.

При этом в области имеются исключительно благоприятные природно-экологические, культурно-исторические и социально-экономические возможности для развития рекреационной деятельности в лесах. Согласно представленной справке площадь лесных участков, возможных для передачи в аренду в 2007-2008 годах, составляет 122,5 гектара. Таким образом, ущерб федеральному бюджету от недополучения средств в виде платежей от арендной платы составляет 4406,3 тыс. рублей (по представленным расчетам). В Лесном плане Калининградской области эти участки включены в перечень лесных участков, перспективных для рекреационного освоения на период 2009-2018 годов.

В Лесном плане области указано, что Калининградская область на основе высокого туристического и рекреационного потенциала имеет все возможности поднять его долю в структуре экономики к 2018 году до 10 процентов. Для этого в рамках программы развития туристской деятельности необходимо активизировать работу по передаче в аренду лесных участков для осуществления рекреационной деятельности.

В настоящее время передано в аренду для целей рекреации 30 лесных участков на площади 112 га, что явно недостаточно. Необходимо принципиально изменить ситуацию. К 2018 году планируется передать в аренду лесные участки площадью 700 гектаров. Прогнозное поступление доходов от использования лесов для осуществления рекреационной деятельности в 2009-2018 годах может составить 288,6 млн. рублей.

В Лесном плане Московской области указано, что лесные участки, намечаемые для осуществления рекреационной деятельности, планируется передавать в аренду с учетом допустимости и спроса на данный вид пользования. Общий объем пользования за планируемый период (с учетом уже имеющихся договоров аренды) составит 196,1 тыс. га, или 9,7 % от общей площади земель лесного фонда.

Таким образом, планируется выставлять в год по 19,6 тыс. га, в то же время на аукцион по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, намеченный к проведению 7 апреля 2009 года, было выставлено лишь 25 участков общей площадью около 32 га, что составляет 0,1 % от площади, планируемой к выставлению на аукцион в течение года. Аукцион впоследствии был отменен.

В целом во всех проверяемых субъектах предоставление лесных участков в аренду организовано на низком уровне и является неэффективным с экономической точки зрения. Работа государственных органов ориентирована на удовлетворение краткосрочных разрозненных запросов заявителей, а не на организацию эффективного лесопользования. В частности, не проводится анализ целесообразности предоставления небольших по площади лесных участков или, напротив, крупных массивов, в результате чего создается чересполосица, наложение участков, нарушение прав и законных интересов местного населения.

Ни в одном из регионов не проводятся экономическая оценка эффективности лесопользования и независимая оценка стоимости прав аренды лесных участков, не рассматривается вопрос о наиболее целесообразном способе организации лесопользования на конкретных территориях.

Полнота выполнения полномочий в сфере охраны и защиты лесов

В Московской области работа по выявлению и пресечению фактов лесонарушений в полном объеме не велась. В нарушение статьи 73 Земельного кодекса Российской Федерации на участках лесного фонда не осуществляется земельный контроль.

Анализ данных статистической отраслевой отчетности, представленных за 2006-2007 годы в форме 5-лесхоз «Сведения о лесонарушениях», показал, что всего было совершено 224 лесонарушения, в том числе самовольные захваты земель лесного фонда - 35 случаев на площади 20,4 гектара. Ущерб составил 1857,9 тыс. рублей.

Счетной палатой Российской Федерации в 2008 году при проверке Дмитровского лесничества было установлено 214 случаев самозахвата лесных участков на территории пригородной зоны г. Москвы общей площадью 334,3 гектара. В течение проверяемого периода лесные участки из земель лесного фонда для федеральных нужд не формировались и не предоставлялись. Таким образом, можно сделать вывод о том, что руководством Мослесхоза не организована в должной мере работа по реализации функций и выполнению полномочий, возложенных на него нормативными документами, что обуславливает неудовлетворительную эффективность использования лесных ресурсов и не обеспечивает формирование доходной части федерального бюджета.

В Тверской области, по данным формы 5-лесхоз «Сведения о лесонарушениях», в проверяемый период были выявлены 644 случая нарушений, ущерб составил 493,4 млн. рублей. При этом количество нарушений ежегодно растет.

В Калининградской области, напротив, по данным статистической отчетности, количество нарушений сокращается: в 2005 году - 97 случаев (оцененный ущерб - 55,5 млн. рублей), в 2007 году - 41 случай (оцененный ущерб - 20,9 млн. рублей).

И в Тверской, и в Калининградской областях данные о самозахватах в отчетных формах отсутствуют.

В Ленинградской области в ходе проведения контрольного мероприятия была осуществлена проверка достоверности фактов, изложенных в обращениях заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С. С. Журовой от 28 февраля 2008 года № СЖ/16 и от 9 сентября 2008 года № 1.12-22/155, касающихся использования лесных ресурсов в Бокситогорском муниципальном районе Ленинградской области и заготовки леса на территории природного парка «Вепсский лес». Подтвердилась актуальность проблемы незаконной заготовки древесины, наносящей большой урон лесному хозяйству.

По данным Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области, только за истекший период 2008 года зафиксировано 854 случая незаконной рубки леса, объем незаконно заготовленной древесины составил 58,7 тыс. куб. м, тем самым федеральному бюджету был нанесен ущерб в сумме 1,2 млрд. рублей.

Недостаточная жесткость законодательства в части наказаний за незаконные рубки и незаконный оборот древесины, отсутствие единой системы учета и контроля за оборотом древесины, в том числе в связи с отменой службы лесной охраны, инициирует ситуацию, при которой объективно невозможно охранять лес.

В период проверки Счетной палатой Российской Федерации Тихвинским лесничеством с целью комплексной проверки законности и правильности рубок в границах природного парка «Вепсский лес» была создана комиссия, по результатам работы которой было дано предписание лесничеству об усилении контроля за лесопользователями и устранении недостатков. По итогам проверки достоверности фактов, изложенных в обращениях заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С. С. Журовой, в Государственную Думу было направлено информационное письмо от 26 ноября 2008 года № 10-415/10-04.

Выводы

1. В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации существенная часть федеральных полномочий в сфере лесных отношений была делегирована субъектам

Российской Федерации. Вместе с тем проверкой исполнения субъектами Российской Федерации переданных им полномочий в части предоставления в пределах земель лесного фонда лесных участков в аренду и проведения соответствующих аукционов выявлены нарушения действующего законодательства, повлекшие конфликты и судебные разбирательства, продолжающиеся до настоящего времени.

2. Средства федерального бюджета на управление лесным хозяйством, предоставляемые субъектам Российской Федерации в виде субвенций, используются неэффективно. Большая их часть расходуется на содержание управленческого аппарата, при этом расходы на лесовосстановление, защиту и охрану лесов являются минимальными. Кроме того, отдельные субъекты Российской Федерации (Калининградская область) вообще не участвуют в расходах по содержанию лесов, защите лесов от пожаров и лесовосстановлению.

3. Неопределенность положений действующего законодательства Российской Федерации о преобразовании федеральных государственных учреждений привела к тому, что в каждом из проверяемых субъектов Российской Федерации реорганизация лесного хозяйства была осуществлена по самостоятельному пути. Органы управления лесным хозяйством фактически были расформированы, вместо них созданы хозяйствующие структуры, что привело к ослаблению государственного управления лесами и создало возможность для отчуждения имущественной базы лесхозов из государственной собственности.

4. Отсутствует сопоставимость и совместимость данных учета земель лесного фонда, осуществляемого Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и Федеральным агентством лесного хозяйства, в результате чего имеется несоответствие количественных показателей в разрезе категорий земель, нет достоверной информации о землях лесного фонда и, в частности, о площади лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций, что затрудняет государственный контроль за их использованием и мониторинг состояния лесного фонда Российской Федерации, являющегося объектом федеральной собственности.

5. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2000 года № 648 «Вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности» государственная регистрация права собственности Российской Федерации на участки сельских лесов, отнесенных к категории «земли лесного фонда», в ряде субъектов не производилась. В Тверской области такая регистрация осуществлена с нарушением прав граждан, владеющих вышеназванными участками на праве постоянного бессрочного пользования.

6. Неурегулированность статуса сельских лесов препятствует предоставлению права лесопользования на занятых ими лесных участках в соответствии с требованиями статьи 93 Лесного кодекса Российской Федерации, а также целевому финансированию за счет субвенций из федерального бюджета.

7. В Краснодарском крае и Московской области из-за невыполнения в полном объеме полномочий в отношении федеральной собственности - лесов - имеет место несоответствие площадей и количества лесных участков, переданных в аренду, в формах статистической отчетности. Вследствие этого только в Московской области размер ущерба составил около 147339,0 тыс. рублей.

8. В нарушение действующего законодательства регистрация права Российской Федерации на лесной фонд Московской области осуществлена лишь на 20 % от площади лесного фонда.

9. Ни одним из проверяемых объектов в нарушение подпункта 5 части 1 статьи 83 и части 1 статьи 91 Лесного кодекса Российской Федерации государственный лесной реестр земель лесного фонда, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, в виде систематизированного свода документированной информации о лесах не ведется.

10. В ряде регионов лесные планы не соответствуют установленным требованиям ни по форме, ни по содержанию.

Из-за отсутствия должного контроля со стороны Мослесхоза расходы федерального бюджета в объеме 20680,0 тыс. рублей на оплату работ по разработке Лесного плана Московской области и лесохозяйственных регламентов лесничеств в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации осуществлены неэффективно.

11. В нарушение статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 20 и 65 Земельного кодекса Российской Федерации, пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3 «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений» не решен вопрос о передаче недвижимого имущества, находящегося в оперативном управлении бывших спецлесхозов, несмотря на то, что приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 9 августа 2005 года № 184 участки лесного фонда лесопарковой зоны г. Москвы, расположенные на территории Московской области, включены в границы лесхозов (в настоящее время лесничеств).

12. Вследствие неудовлетворительной работы специально уполномоченных органов по исполнению требований лесного законодательства в части приведения в соответствие с Лесным кодексом Российской Федерации договоров аренды лесных участков, заключенных до 1 января 2007 года, практически во всех проверяемых регионах остались непереоформленные договоры аренды. В Московской области по состоянию на 1 января 2009 года не переоформлено 313 договоров, или 20 % от общего числа договоров.

13. На территории Серебряноборского участкового лесничества допущен самозахват земель лесного фонда площадью не менее 50 га, в то же время по данному факту Мослесхоз никаких действий не предпринимал, вследствие чего территория самовольно занятых земель до настоящего времени продолжает увеличиваться за счет площадей, прилегающих к Рублево-Успенскому шоссе.

14. В нарушение статей 283 и 303 Бюджетного кодекса Российской Федерации из-за отсутствия полноценного контроля за поступлением средств от использования лесного фонда со стороны администраторов платежей за пользование лесным фондом в проверяемых субъектах недоимка по платежам составила 33090,5 тыс. рублей.

15. Вследствие неудовлетворительной работы с арендаторами специально уполномоченных органов в сфере лесного хозяйства во всех проверяемых субъектах Российской Федерации имеют место нарушения арендаторами условий договоров аренды в части перечисления арендных платежей, предоставления проектов освоения лесов, возведения капитальных строений, захламленности лесных участков. При этом не принимаются должные меры по недопущению, а впоследствии - устранению выявленных нарушений, а также по расторжению договоров аренды с нарушителями.

16. В нарушение положений Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в Калининградской и Ленинградской областях проверкой были установлены случаи осуществления аренды лесных участков без государственной регистрации договоров аренды.

17. Количество переданных в аренду лесных участков отстает от плановых показателей, предусмотренных лесными планами субъектов Российской Федерации, вследствие чего бюджетная система недополучает значительные финансовые средства. Так, в Калининградской и Тверской областях лесные аукционы вообще не проводились. В Московской области при ежегодном плановом показателе 19,6 тыс. га на аукцион по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, было выставлено лишь 0,1 % от указанной площади.

18. В нарушение общих норм действующего лесного законодательства (статьи 4, 25 и 41 Лесного кодекса Российской Федерации) на лесные аукционы в Ленинградской области допускаются исключительно юридические лица и индивидуальные предприниматели.

19. В Тверской области арендные отношения оформлены на территории, составляющей лишь 8,7 % от всей площади леса, используемого для содержания и разведения объектов охоты в полувольных условиях. Такой вид лесопользования действующим Лесным кодексом Российской Федерации не предусмотрен. При этом ущерб федеральному бюджету от недополучения средств в виде платежей от арендной платы составляет 6808,2 тыс. рублей.

20. Договоры о предоставлении территории для осуществления пользования животным миром в Тверской области заключены с нарушением норм действующего законодательства в части осуществления строительства охотничьих домиков и гостиниц и регистрации построенной недвижимости.

21. В результате неправомерного зачисления средств в бюджет Краснодарского края недопоступление средств в федеральный бюджет в 2007 году по арендной плате за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, составило 53836,7 тыс. рублей. На момент проверки проведена работа по переводу неправомерно перечисленных доходов из бюджета Краснодарского края в федеральный бюджет с учетом перерасчета по минимальным ставкам.

22. Анализ действующего лесного законодательства выявил ряд проблем в сфере регулирования лесных отношений:

- отсутствие действенных механизмов, стимулирующих субъекты Российской Федерации вкладывать средства региональных бюджетов в содержание лесов;
- отсутствие утвержденного порядка организации и проведения аукционов по продаже права аренды для рекреационных целей, разработанного с учетом норм гражданского и антимонопольного законодательства;
- запрет на использование лесных участков несколькими лицами для нескольких целей;
- отсутствие перечня деяний, представляющих собой незаконные рубки;
- отсутствие в Тверской области нормативно-правовых актов, принятие которых в обязательном порядке предусмотрено Лесным кодексом, влечет ущемление законных прав граждан, а также недополучение доходов федерального бюджета.

Предложения

1. С учетом изложенного и на основании статьи 23 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» предлагается направить представление Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федерального агентства лесного хозяйства А. И. Савинову с предложением:

- 1) принять меры по:
 - устранению (в пределах своей компетенции) допущенных нарушений лесного и земельного законодательства;
 - инвентаризации лесного фонда и участков лесного фонда бывшей «лесопарковой зоны г. Москвы», постановке участков лесного фонда на кадастровый учет и по государственной регистрации права собственности Российской Федерации на государственный лесной фонд на территории Московской области;
 - совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере предоставления участков лесного фонда в аренду;
 - обеспечению в соответствии с требованиями Лесного кодекса Российской Федерации государственного контроля за использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;

- уточнению совместно с Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости данных государственного учета лесного фонда (государственного лесного реестра) в соответствии с действующим земельным и лесным законодательством;

- усилению контроля за своевременностью и полнотой поступления средств от использования лесного фонда в федеральный бюджет;

2) совместно с Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и Федеральным агентством по управлению государственным имуществом определить комплекс мер по восстановлению и юридическому оформлению границ лесного фонда Московской области и находящихся на них объектов недвижимости;

3) инициировать регистрацию прав собственности Российской Федерации на сельские леса;

4) инициировать подготовку и внесение изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части:

- разработки действенных механизмов, стимулирующих субъекты Российской Федерации вкладывать средства региональных бюджетов в содержание лесов;

- утверждения порядка организации и проведения аукционов по продаже права аренды для рекреационных целей, разработанного с учетом норм гражданского и антимонопольного законодательства;

- разрешения использования лесных участков несколькими лицами для нескольких целей;

- разработки перечня деяний, представляющих собой незаконные рубки.

2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации президенту Российской академии наук академику Ю. С. Осипову с предложением принять меры по устранению (в пределах своей компетенции) допущенных нарушений лесного и земельного законодательства.

3. Направить информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину, главе администрации (губернатору) Краснодарского края А. Н. Ткачеву, губернатору Тверской области Д. В. Зеленину, губернатору Ленинградской области В. П. Сердюкову, губернатору Московской области Б. В. Громову, губернатору Калининградской области Г. В. Боосу, руководителю Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору С. А. Данкверту.

4. Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

5. Отчет о результатах проверки направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ