

“Эффективность инвентаризации и государственной кадастровой оценки земель в Российской Федерации” (аналитическая записка)

Общие положения

Настоящая аналитическая записка подготовлена в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (пункт 3.6.5.) и на основании анализа мер, принятых Росземкадастром после проведения Счетной палатой Российской Федерации проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра (1996-2000 годы)”.

В результате этой проверки был вскрыт ряд нарушений и недостатков в деятельности Росземкадастра, с целью устранения которых ему было направлено представление Счетной палаты Российской Федерации от 27 мая 2002 года № 10-176/10-3. О вскрытых недостатках, имевших место в ходе реализации этой программы, было проинформировано Правительство Российской Федерации (письмо от 11 июня 2002 года № 01-733/10-3).

Основные недостатки и нарушения, вскрытые в ходе проверки деятельности Росземкадастра, заключались в следующем:

- не было завершено создание методической базы для государственной кадастровой оценки земель всех категорий;
- государственная кадастровая оценка земель лесного фонда, промышленности и иного специального назначения, запаса, особо охраняемых территорий и объектов, садоводческих, огороднических и дачных объединений не проводилась;
- низкий уровень выполнения мероприятий программы по информационному обеспечению базы данных автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра, вследствие чего были ограничены возможности совершенствования системы налогообложения земельных участков из-за неопределенности их правового положения, ограничены возможности получения кредитов и вложения инвестиций;
- недостаточный уровень качества планирования и комплексности выполнения научно-исследовательских и изыскательских работ по землеустройству и улучшению землепользования, ведению земельного кадастра;
- неэффективное использование средств федерального бюджета, проявившееся в их несвоевременном использовании и возврате в бюджет, в “замораживании” и “распылении”, а также в расходовании на приобретение компьютерного оборудования, не соответствующего необходимым параметрам;
- в договорах и актах сдачи-приема продукции Росземкадастром и подведомственными ему органами не указывались виды расходов по бюджетной классификации, за счет которых должна осуществляться оплата работ по землеустройству и кадастру.

В информационном письме Правительству Российской Федерации Счетная палата сообщила о неудовлетворительном финансировании программы и предложила рассмотреть возможность внесения изменений в федеральную целевую программу “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)” в части определения конкретных объемов работ и сроков их реализации с учетом невыполнения предыдущей программы за 1996-2001 годы.

О принятых мерах по результатам проверки Росземкадастр проинформировал Счетную палату Российской Федерации письмами от 28 июня 2002 года № СС/508 и от 27 сентября 2002 года № НК/1378, из которых следует, что:

- проект методики государственной кадастровой оценки земель особо охраняемых территорий и объектов, а также проект методики государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного специального назначения находятся на согласовании в заинтересованных министерствах и ведомствах;

- находятся на согласовании в заинтересованных министерствах и ведомствах также проекты приказов Росземкадастра “О государственной кадастровой оценке земель водного фонда” и “О государственной кадастровой оценке земель запаса”;

- утверждена методика государственной кадастровой оценки земель садоводческих, огороднических и дачных объединений;

- в проект программы заседаний коллегии Росземкадастра включен вопрос о состоянии и мерах по повышению качества планирования и комплексности выполнения научно-исследовательских и проектно-изыскательских работ по землеустройству и улучшению землепользования, ведению земельного кадастра;

- приказом от 20 июня 2002 года № П/280 первому заместителю Росземкадастра В.С. Кислову указано на необходимость учета региональных особенностей, объемов требуемой информационной базы при оснащении компьютерной техникой вновь формируемых программно-технических комплексов;

- приказом от 20 июня 2002 года № П/280 начальнику финансово-экономического управления предписано в договорах с исполнителями указывать вид расходов (212 или 213), к которому в соответствии с федеральными законами “О землеустройстве” и “О государственном земельном кадастре” относятся выполняемые работы или их этапы.

Минэкономразвития России по поручению Правительства Российской Федерации рассмотрело предложения Счетной палаты Российской Федерации о возможности внесения изменений в федеральную целевую программу “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)” и сочло нецелесообразным внести в новую действующую программу предлагаемые изменения по определению конкретных мероприятий и сроков их реализации с учетом невыполнения предыдущей программы за 1996-2001 годы. По информации Минэкономразвития России, указанные мероприятия уже нашли свое отражение в федеральной целевой программе “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)”.

С учетом полученных ответов можно сделать вывод о том, что замечания и предложения Счетной палаты в целом нашли понимание в Правительстве Российской Федерации и Росземкадастре. Однако оценить действенность и эффективность принятых мер вследствие краткости периода времени, прошедшего после проверки, а также незавершенности финансового года не представляется возможным.

Выполнение указанных федеральных целевых программ в значительной степени определяется завершенностью формирования информационной базы, создаваемой на основе материалов инвентаризации и государственной кадастровой оценки земель. Работы по инвентаризации и государственной кадастровой оценке земель будут продолжать оказывать большое влияние не только на успешное выполнение федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)”, но и на реализацию нормативных правовых актов, обеспечивающих проведение земельной

реформы, введение в действие нового механизма установления земельного налога, внедрение экономических методов управления земельными ресурсами.

Цель настоящей работы - обеспечение дополнительной аналитической информацией участников предстоящих в будущем году проверок целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и займов, полученных под гарантии Правительства Российской Федерации, в подведомственных Росземкадастру организациях и в ряде субъектов Сибирского и Приволжского федеральных округов за 2001-2002 годы и истекший период 2003 года.

При подготовке аналитической записки использованы действующая нормативная правовая база, разработки и предложения Росземкадастра и Федерального кадастрового центра (ФКЦ) “Земля”, унитарного федерального государственного предприятия (УФГП) “Госземкадастрсъемка” (фирменное название - ВИСХАГИ) и его дочерних предприятий.

I. Нормативная правовая база, регламентирующая инвентаризацию и государственную кадастровую оценку земель

Вопросы проведения инвентаризации земель в России на всех этапах становления и развития её государственности имели большое политическое и социально-экономическое значение. В начале 90-х годов особую остроту они приобрели в связи с осуществлением земельной реформы, возникновением частной собственности на землю.

Основой нормативной правовой базы инвентаризации земель с начала 90-х годов и по настоящее время стали следующие нормативные правовые акты.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 23 апреля 1993 года № 480 “О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками” постановлением Совета Министров Российской Федерации от 12 июля 1993 года № 659 “О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам” Роскомзему с участием органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области и автономных округов в течение 1993-1995 годов предписывалось провести на территории Российской Федерации инвентаризацию земель с целью определения возможности предоставления их гражданам для индивидуального жилищного строительства, садоводства, личного подсобного хозяйства и иных целей.

Роскомземом во исполнение этого постановления был издан приказ “О проведении инвентаризации земель” от 2 августа 1993 года № 38.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 года № 932 “Об утверждении федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра (1996-2000 годы)”, действие которой было продлено на 2001 год постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 года № 1034 “О продлении срока реализации некоторых федеральных целевых программ”, предусматривались работы по инвентаризации земель в целях формирования информационной базы государственного земельного кадастра.

Федеральным законом от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ “О землеустройстве” (статья 13) сформулирована цель инвентаризации земель.

Поручением Президента Российской Федерации от 17 марта 2001 года № Пр-496 ГС, данным на заседании Госсовета 21 февраля 2001 года, Правительству Российской Федерации было указано завершить в 2001-2002 годах инвентаризацию земель всех форм собственности.

С принятием Федерального закона от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ “О разграничении государственной собственности на землю” и постановления Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 745 “Об утверждении федеральной целевой про-

граммы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002- 2007 годы)” мероприятия по инвентаризации земель осуществляются в рамках выполнения подпрограммы “Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений” в части разграничения государственной собственности на землю Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

Необходимость в проведении работ по государственной кадастровой оценке земель возникла в силу несовершенства механизма установления нормативной стоимости земли и несопоставимости ее данных субъектов Российской Федерации.

В целях внедрения экономических методов управления земельными ресурсами и повышения на этой основе эффективности использования земель Правительством Российской Федерации было принято постановление от 25 августа 1999 года № 945 “О государственной кадастровой оценке земель”. Этим постановлением предписывалось Госкомзему России провести в 1999-2001 годах государственную кадастровую оценку всех категорий земель на территории Российской Федерации для целей налогообложения и иных целей, установленных законом.

Для реализации этого постановления и в соответствии с приказом Госкомзема России от 27 сентября 1999 года № 53 “О реализации постановления Правительства Российской Федерации “О государственной кадастровой оценке земель” от 25 августа 1999 года № 945” Росземкадастром по согласованию с Минимуществом России и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработаны и утверждены:

- методика государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий на уровне субъектов Российской Федерации (утверждена 11 мая 2000 года);
- методические рекомендации по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения (утверждены 23 мая 2002 года);
- методика государственной кадастровой оценки земель садоводческих, огороднических и дачных объединений (утверждена 26 августа 2002 года);
- методические рекомендации по государственной кадастровой оценке земель поселений (утверждены 18 октября 2000 года и действуют в редакции от 11 января 2002 года);
- методические рекомендации по государственной кадастровой оценке земель лесного фонда (утверждены 24 апреля 2002 года).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 года № 316 “Об утверждении правил проведения государственной кадастровой оценки земель” эти правила были утверждены.

В рамках выполнения мероприятий федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра (1996-2000 годы)” и продленной на 2001 год предусматривались работы по научно-техническому обеспечению программы в части создания и утверждения в установленном порядке методик оценки земель.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р “О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)” установлено приоритетное значение реформирования системы платежей за землю и иную недвижимость для стимулирования инвестиций в развитие недвижимости, для чего предусмотрены разработка правил и проведение кадастровой оценки земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости по принципу наиболее эффективного их использования.

Федеральным законом от 2 января 2000 года № 28-ФЗ “О государственном земельном кадастре (статья 17, пункт 4) предусмотрено внесение сведений об экономических

характеристиках земельных участков в документы государственного земельного кадастра с учетом данных государственной кадастровой оценки земель.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ (статья 65) установил обязательность определения кадастровой стоимости земельного участка и проведение для этого государственной кадастровой оценки земель, порядок которой определен Правительством Российской Федерации.

Первым этапом (2002-2003 годы) реализации федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)” предусмотрено завершение государственной кадастровой оценки земель всех категорий для целей налогообложения на всей территории Российской Федерации.

II. Полнота и своевременность проведения инвентаризации и государственной кадастровой оценки земель

В рамках реализации федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра (1996-2001 годы)” проводились работы по инвентаризации земель всех категорий. Объемы проведенных работ за этот период иллюстрируют данные следующей таблицы:

Федеральные округа	Объемы инвентаризации земель по каждой категории земель															
	Земли сельхозназначения		Земли поселений		Земли промышленности		Земли особо охраняемых территорий		Земли лесного фонда		Земли водного фонда		Земли запаса		Итого по всем категориям	
	тыс. га	в %	тыс. га	в %	тыс. га	в %	тыс. га	в %	тыс. га	в %	тыс. га	в %	тыс. га	в %	тыс. га	в %
Центральный	103,8	0,3	584,0	12,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	688,0	1,1
Северо-Западный	28136,5	79,0	392,9	24,4	37,3	0,6	-	-	-	-	-	-	128,4	1,2	28695,1	17,0
Южный	486,4	1,1	422,0	19,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	908,4	1,5
Приволжский	7020,8	11,9	504,9	38,6	124,7	9,5	94,8	8,5	1557	4,5	539,3	31,1	146,9	6,3	9998,6	9,6
Уральский	738,9	1,6	855,5	34,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1594,4	0,9
Сибирский	15844,7	15,7	704,9	27,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16549,6	3,2
Дальневосточный	-	-	245,0	16,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	245,0	0,04
В целом по России	52332,1	13,2	4728,1	25,2	162,0	0,9	94,8	0,3	1557	0,1	539,3	1,9	275,3	0,2	59688,6	3,5

Из таблицы видно, что к настоящему времени проинвентаризировано 3,5 % территории государства. Инструментальная инвентаризация земель поселений, земельные платежи за которые составляют более 80 % всех земельных платежей, собираемых в России, и земель сельхозназначения проведена соответственно в объемах 25,2 % и 13,2 % от учетных площадей данных категорий земель.

В разрезе федеральных округов относительно высокие результаты достигнуты по инвентаризации земель сельхозназначения в Северо-Западном и Сибирском федеральных округах - соответственно 79 % и 15,7 % от учетных площадей.

По инвентаризации земель поселений лучших результатов достигли Приволжский округ, в котором проинвентаризировано 504,9 тыс. га, или 38,6% учетной площади, и Уральский округ - соответственно 855,5 тыс. га, или 34,1 процента.

Наиболее низкие темпы по инвентаризации земель поселений имеют Центральный федеральный округ, в котором проинвентаризировано 12,9 % учетной площади, и Дальневосточный федеральный округ - 16,7 процента.

Объемы проведенной инвентаризации земель промышленности, особо охраняемых территорий, водного фонда, запаса незначительны и составляют соответственно 0,9 %, 0,3 %, 1,9 % и 0,2 процента. При этом работы по инвентаризации по вышеназванным категориям земель проводились лишь в Приволжском и Северо-Западном федеральных округах.

Кроме того, в этот период выполнялись работы по проекту ЛАРИС (по кредитной линии Международного банка реконструкции и развития), в рамках которого была выполнена работа по инвентаризации земель населенных пунктов на территориях 122 муниципальных образований 10 субъектов Российской Федерации на площади 159 тыс. гектаров.

Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству Российской Федерации от 17 марта 2001 года № Пр-496ГС, которым предусматривалось завершить в 2001-2002 годах инвентаризацию земель всех форм собственности. По информации Росземкадастра, в собственности у физических и юридических лиц находится около 7,8 % территории государства и более 92 % территории является государственной собственностью.

Федеральным законом от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ “О разграничении государственной собственности на землю” определены правовые основы разграничения государственной собственности на землю, а именно на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность). Основными заказчиками этих работ являются Минимущество России, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Таким образом, данный этап инвентаризации земель проходит в рамках передела государственной земельной собственности и сопровождается учетом земельных участков в государственном земельном кадастре с последующей регистрацией прав на них в Едином государственном реестре.

По информации Росземкадастра, до 31 декабря 2002 года государственную кадастровую оценку земель было намечено провести на территории 1437442,5 тыс. га, или 89,9 % земель, подлежащих оценке.

Государственная кадастровая оценка земель запаса не проводилась, т.к. эти земли в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации не являются объектами гражданского оборота (статья 103).

В разрезе категорий земель информация о проведенных работах по кадастровой оценке земель представлена нижеследующей таблицей:

	Общая площадь (тыс. га)	Проведена государственная кадастровая оценка (тыс. га)	Процент выполнения
Земли, подлежащие государственной кадастровой оценке	1598666,6	1437442,5	89,9
из них:			
Земли сельхозназначения	405999,5	313544,2	77,2
в т.ч. сельхозугодья	221088,8	220646,6	99,8
Земли городов и поселков	18736,3	17945,8	95,8
Земли промышленности и иного специального назначения	17331,6	1947,4	11,2
Земли особо охраняемых территорий и объектов	31966,1	7160,4	22,4
Земли лесного фонда	1096844,7	1096844,7	100,0
Земли водного фонда	27788,4	-	-
Земли запаса	111157,6	Не подлежат оценке	

Государственная кадастровая оценка земель сельхозназначения завершена в 63 субъектах Российской Федерации. Кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий, непосредственно являющихся объектом налогообложения, осуществлена на территории 82 субъек-

тов Российской Федерации. Близки к завершению эти работы в Приморском крае и Ингушской Республике. В Таймырском и Чукотском автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге государственная кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий не проводилась ввиду отсутствия объекта оценки. Кроме того, государственная кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий не проводилась в Чеченской Республике.

Развернуты работы по государственной кадастровой оценке земель поселений, площадь под которыми около 18,7 млн. га, что составляет около 1 % территории Российской Федерации, но обеспечивает 85 % всех земельных платежей в бюджет. До конца 2002 года ожидается завершение работ по государственной кадастровой оценке указанных земель в 86 субъектах Российской Федерации. В Московской и Смоленской областях работа выполнена на 35 % и 60 % соответственно из-за отсутствия должного финансирования со стороны региональных и местных бюджетов.

Государственная кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий и земель лесного фонда проводится в два этапа. На первом этапе рассчитывается кадастровая стоимость земель на уровне субъектов Российской Федерации, на втором этапе определяется кадастровая стоимость сельскохозяйственных угодий по административным районам, землевладениям и землепользованиям и для земель лесного фонда - по лесохозяйственным предприятиям.

Государственная кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий во всех субъектах Российской Федерации проводилась в два этапа за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Первый этап государственной кадастровой оценки земель лесного фонда проведен во всех субъектах Российской Федерации за счет средств федерального бюджета. Необходимость проведения второго этапа оценки этой категории определяется субъектами Российской Федерации и осуществляется за счет региональных бюджетов.

Процедура согласования методик по государственной кадастровой оценке земель носит длительный и неорганизованный характер, что является одной из причин невыполнения постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 945 “О государственной кадастровой оценке земель”.

Так, проект методики государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного специального назначения находится на согласовании и доработке с июня 2001 года.

III. Потребность, объемы и источники финансирования работ по инвентаризации и государственной кадастровой оценке земель

В ходе выполнения федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра (1996-2001 годы)” на инвентаризацию земель программой намечалось выделить 2237,2 млн. рублей (в текущих ценах), в том числе:

- за счет федерального бюджета - 671,2 млн. рублей;
- за счет региональных и местных бюджетов - 1789,8 млн. рублей;
- за счет внебюджетных источников - 223,7 млн. рублей.

Фактически было выделено 1826,75 млн. рублей (81,6 %), в том числе за счет:

- федерального бюджета - 304,3 млн. рублей (45,3 %);
- региональных и местных бюджетов - 1522,45 млн. рублей (85,1 %).

В 2002 году работы по инвентаризации земель в рамках подпрограммы “Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений”, являющейся составной частью федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного

земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)”, проводятся в пределах предусмотренных объемов.

Финансирование работ по государственной кадастровой оценке земель началось в 2000 году на основании постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 945 “О государственной кадастровой оценке земель”.

Фактический объем финансирования в 2000 году работ по государственной кадастровой оценке сельхозугодий составил 34122 тыс. рублей при рассчитанной специалистами Росземкадастра потребности в 43224 тыс. рублей. Финансирование составило 73 % и проводилось за счет средств федерального бюджета.

В 2001 году осуществлялась государственная кадастровая оценка земель поселений и иных категорий земель. Расчетная потребность в финансировании составила 471300 тыс. рублей, фактически было выделено 297654 тыс. рублей, в том числе за счет федерального бюджета - 198 000 тыс. рублей и за счет бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований - 99654 тыс. рублей. Финансирование составило 63 процента.

IV. Эффективность инвентаризации и государственной кадастровой оценки земель

В результате реализации мероприятий по инвентаризации и кадастровой оценке земель предполагалось при наличии исчерпывающей информации из документов государственного земельного кадастра о земельных ресурсах обеспечить увеличение поступления платежей за землю. Сопоставление прогнозируемых сумм поступлений земельного налога, исчисленных от кадастровой оценки земли, и сумм налога по существующей в настоящее время системе налогообложения показывает увеличение земельных платежей (арендной платы и земельного налога). Снижение предполагаемых сумм поступлений земельного налога при налогообложении от кадастровой оценки земель характерно в основном для земель отдаленных населенных пунктов, северных районов.

Невыполнение мероприятий федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра (1996-2001 годы)”, а также слабое использование различными органами исполнительной власти имеющихся материалов государственного земельного кадастра отразились на динамике поступлений земельных платежей в бюджеты всех уровней.

Анализ поступления земельного налога и арендной платы за землю

(в текущих ценах, млн. руб.)

Показатели	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	1996-2001 гг.
Поступило земельных платежей	5353,63	9434,08	11027,55	18113,39	24765,04	30141,39	98835,08
В % к 1996 г.	100,0	176,2	206,0	338,3	462,6	563,0	
Поступило земельных платежей без учета изменения ставок земельного налога	5353,63	4717,04	5513,78	4766,68	5430,93	6609,95	32392,01
В % к 1996 г.	100,0	88,1	103,0	89,0	101,4	123,5	

Данные таблицы показывают, что без учета изменений ставок земельного налога уровень поступлений земельных платежей в 2001 году по отношению к 1996 году составил 123,5 %, а с учетом индексации - 563 процента.

При общем увеличении в 2000 году поступлений земельных платежей на 6,7 млрд. рублей по сравнению с 1999 годом в 9 субъектах Российской Федерации имело место сокращение общего сбора платежей (Алтайский край, Воронежская, Омская области и др.). Сокращение собираемости земельных платежей произошло в условиях, когда в 2000 го-

ду ставки земельного налога и арендной платы, действовавшие в 1999 году, применялись с коэффициентом 1,2 для всех категорий земель.

В 2001 году фактическое поступление земельного налога и арендной платы в этих регионах также значительно не увеличилось. В то же время в субъектах Российской Федерации, которые активно проводят работы по формированию информационной базы государственного земельного кадастра, достигнуты значительные прибавки в сборе земельных платежей как, например, в Республике Башкортостан.

Невыполнение мероприятий по инвентаризации и кадастровой оценке земель в 1996-2002 годах ставит под сомнение эффективную реализацию Федерального закона “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” и разрабатываемого в настоящее время проекта федерального закона “О порядке перевода земель из одной категории в другую”.

Таким образом, мероприятия по инвентаризации и государственной кадастровой оценке земель целей, для которых они проводятся, пока не достигли, что замедляет формирование полноценного механизма, обеспечивающего государственное управление и регулирование в аграрном секторе (оборот сельскохозяйственных угодий, сохранение плодородия земель, залог сельскохозяйственных земель, разграничение государственной собственности на землю, применение кадастровой стоимости земель для целей налогообложения).

В значительной степени это результат недофинансирования федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”. Негативно на выполнении указанных задач сказались неоднократные реорганизации с изменением правового статуса Росземкадастра как основного разработчика и исполнителя данных мероприятий, сокращение численности работников земельных органов на местах.

Фактическое финансирование программы за 1996-2001 годы (в ценах 2001 года) за счет всех источников составило 25,8 %, в том числе за счет средств федерального бюджета - всего 22,7 % (для расчета объемов финансирования в ценах 2001 года использованы индексы-дефляторы, определенные письмом Минэкономразвития России от 25 декабря 2001 года № ИМ1611/17 “О представлении отчетных докладов о реализации федеральных целевых программ за 2001 год и весь период реализации”). Объем затрат за весь период реализации программы (1996-2001годы) иллюстрируют данные нижеследующей таблицы:

(в ценах 2001 г., млн. руб.)

Источники финансирования	Объемы финансирования		Уровень финансирования (в процентах)
	по программе	фактические	
Всего профинансировано, в том числе:	43 827,3	11 320,4	25,8
Федеральный бюджет	18 314,3	4160,5	22,7
Бюджеты субъектов РФ	21 982,9	5 209,2	23,7
Внебюджетные источники	3530,1	1950,7	55,3

В 2001 году общая сумма земельных платежей в бюджеты различных уровней составила более 30 млрд. рублей, причем 85 % от этой суммы собрано с земель поселений. По экспертным оценкам, в случае установления ставки земельного налога на уровне 2 % и ставки арендной платы на уровне 4 % от кадастровой стоимости земельных участков для земель поселений земельные платежи в бюджеты всех уровней составили бы около 100 млрд. рублей. Существующий уровень налогообложения по землям поселений Ярославской области обеспечивается при ставке 0,5 % от кадастровой стоимости земель. В целом по Российской Федерации в 2000 году за земли поселений собран 21 млрд. рублей земельного налога. При ставке земельного налога 2 % от кадастровой стоимости земель поселений земельные платежи с этой категории

могут возрасти в 4 раза и составить при этом более 80 млрд. рублей. Анализ результатов работ по государственной кадастровой оценке земель в субъектах Российской Федерации позволяет говорить о том, что средняя ставка, при которой обеспечивается существующий уровень налоговых поступлений в бюджеты, составляет 0,35 % от кадастровой стоимости земель поселений, т.е. при максимально возможной на сегодняшний день ставке можно добиться увеличения поступлений в бюджеты от 6 до 10 раз (по отдельным видам использования земель).

Прогнозное увеличение налоговых поступлений обусловлено, с одной стороны, несовершенством действующей системы установления земельного налога, с другой стороны, тем, что в результате проведения кадастровой оценки фактическая стоимость земельных участков становится более обоснованной.

Следует также отметить, что на данном этапе совокупные затраты из бюджетов всех уровней на проведение кадастровой оценки земель составляют около трех процентов от годовых сборов земельных платежей (с учетом затрат на создание системы государственной кадастровой оценки земель).

Использование результатов государственной кадастровой оценки земель для целей исчисления единого сельскохозяйственного налога и единого налога на вмененный доход для различных видов деятельности уже закреплено действующим законодательством (соответственно главой 26.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации “Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (Единый сельскохозяйственный налог)” и Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 104-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации”).

Использование кадастровой стоимости в качестве базы для налогообложения земель определено только проектными положениями главы “Земельный налог” части второй Налогового кодекса Российской Федерации. В рамках же действующего законодательства (Федеральный закон от 11 октября 1991 года № 1738-1 “О плате за землю”) результаты государственной кадастровой оценки земель позволяют про дифференцировать ставки земельного налога по оценочным зонам и тем самым значительно увеличить сборы земельных платежей, не затрагивая социально значимые виды использования земель. Реализация такого механизма на территории Ярославской области обеспечила поступление в 2001 году 297 млн. рублей земельных платежей. Это в 4 раза больше, чем в 1998 году, в то время как в целом по Центральному федеральному округу рост составил всего 2,8 раза. Доля Ярославской области в округе по сборам земельных платежей возросла с 2,1 до 3,1 процента.

Государственная кадастровая оценка земель проводится по единым методическим документам с использованием единого программного обеспечения, поэтому результаты этой оценки, а именно кадастровые стоимости земельных участков, являются сопоставимыми для всей территории Российской Федерации. Это позволяет использовать результаты государственной кадастровой оценки не только для целей налогообложения, но и для целей формирования государственной политики в области инвестиционной деятельности, принятия инвестиционных решений. Без наличия информации о стоимости объекта (как фактической, так и потенциальной) эффективное развитие инвестиционной деятельности невозможно, так как информация о стоимости объекта является ключевым фактором принятия инвестиционных решений. Моделирование последствий, связанных с развитием территорий по результатам кадастровой оценки земель, позволяет прогнозировать изменение стоимости земельных участков как следствие развития инвестиционных процессов, что, в свою очередь, позволяет оценить их эффективность и прогнозировать изменение налоговой базы.

Кадастровая стоимость земельного участка, имея рентную основу, позволяет сделать вывод о потенциальном доходе, который может быть получен от реализации прав по владению, пользованию и распоряжению этим участком, и, соответственно, степени эффективности его использования. Поэтому результаты государственной кадастровой оценки земель могут быть использованы в качестве критерия оценки эффективности использования земельного участка и какой-либо территории, что должно являться предметом государственного контроля за использованием земель, прежде всего, с экономической точки зрения.

В ходе проведения инвентаризации земель в 1996-2001 годах Правительством Российской Федерации не была поставлена задача о ее проведении на всей территории страны по единой методике (технологии). Поэтому исполнители - физические и юридические лица, имеющие лицензии на проведение землеустроительных работ и, в частности, инвентаризации, в случаях, когда финансирование осуществлялось не за счет федерального бюджета, допускали применение технологий, не согласованных с Росземкадастром.

Согласно методическим рекомендациям Росземкадастра выполнялись в основном работы по инвентаризации, финансировавшиеся за счет средств федерального бюджета. В результате возникали и возникают ситуации, когда после приема работ при постановке итоговых материалов на кадастровый учет в Единый государственный реестр земель (ЕГРЗ) на автоматизированной основе их сложно или невозможно состыковать с используемыми программными продуктами. Этот недостаток продолжает иметь место в начавшейся реализации подпрограммы "Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений" - составной части федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)". Государственный заказчик подпрограммы - Минимущество России. С учетом того, что эта работа будет проводиться многими неоподчиненными подрядчиками на землях, находящихся под юрисдикцией большого числа ведомств, а также органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, целесообразно принятие единого плана проведения этих работ в рамках подпрограммы, предусматривающего консолидацию финансовых и организационных ресурсов, обеспечение согласования с Росземкадастром применяемых технологий, тесную координацию деятельности Минимущества России с Росземкадастром.

В ходе проведения инвентаризации земель поселений получен вывод о целесообразности сплошной инвентаризации земель этой категории, что дает существенную финансовую отдачу. Статистика показывает, что 1 рубль вложений в инвентаризацию дает от 2 до 20 рублей разовой отдачи. Это достигается, прежде всего, за счет выявления лиц, использующих землю и не платящих налоги или арендную плату. Например, опыт сплошной инвентаризации в Санкт-Петербурге выявил потенциальную возможность заключения договоров на аренду в объеме более 400 млн. рублей в год. При этом затраты на инвентаризацию составили менее 20 млн. рублей.

Важным фактором, определяющим эффективность проведения инвентаризации земель, является то, что затраты на ее проведение следует рассматривать как инвестиции в нематериальные активы, к которым относятся права пользования земельными участками со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Выводы

1. Мероприятия по инвентаризации и кадастровой оценке земель, проводившиеся в 1996-2002 годах, значимого экономического и социального эффекта не дали и целей, для достижения которых они проводятся, пока не достигли, что замедляет формирование пол-

ноценного механизма, обеспечивающего государственное управление и регулирование в аграрном секторе (оборот сельскохозяйственных угодий, сохранение плодородия почв, залог сельскохозяйственных земель, разграничение государственной собственности на землю, применение кадастровой стоимости земель для целей налогообложения).

Предложения Счетной палаты Российской Федерации, представленные Правительству Российской Федерации и Росземкадастру по итогам проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”, выполнены частично или находятся в стадии выполнения.

2. В связи с тем, что финансирование и работы по инвентаризации и кадастровой оценке земель в рамках программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)” осуществляются менее года, их итоги за 2002 год можно будет оценить по результатам проверок, запланированных на 2003 год в Приволжском и Сибирском федеральных округах. В указанных округах намечена проверка 6 краев и областей, что даст возможность охватить 17 % территории Российской Федерации.

Предложения

1. Использовать материалы данной аналитической записки для обеспечения эффективности проведения проверок в 2003 году в подведомственных Росземкадастру организациях и в ряде субъектов Российской Федерации в Приволжском и Сибирском федеральных округах по целевому и эффективному использованию средств федерального бюджета и займов, полученных под гарантии Правительства Российской Федерации.

2. Обеспечить оперативный контроль за ходом реализации федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)” в 2003 году.

3. Направить аналитическую записку “Эффективность инвентаризации и государственной кадастровой оценки земель в Российской Федерации” в Комитет по аграрным вопросам Государственной Думы и в Комитет по аграрной политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ