

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 декабря 2005 года №50 (467) «О результатах проверки эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2002-2004 годах и за истекший период 2005 года на выполнение федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)», в Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости и подведомственных ему организациях в г. Москве и Московской области»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление руководителю Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Направить информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации, мэру Москвы.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2002-2004 годах и за истекший период 2005 года на выполнение федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)», в Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости и подведомственных ему организациях в г. Москве и Московской области

Основание для проведения проверки: пункт 4.8.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год.

Цели проверки

Определить эффективность использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, выделенных на создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра в г. Москве и Московской области; определить эффективность деятельности подведомственных Федеральному агентству кадастра объектов недвижимости предприятий, учреждений и организаций в г. Москве и Московской области по выполнению программных мероприятий в целях рационального использования и вовлечения в гражданский оборот земли и иной недвижимости.

Предмет проверки

Средства федерального бюджета.

Проверяемый период: 2002-2004 годы и истекший период 2005 года.

Объекты проверки

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Московской области, департамент земельных ресурсов г. Москвы, территориальный отдел по Мытищинскому району Управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Московской области, территориальный отдел по Солнечногорскому району Управления Федераль-

ного агентства кадастра объектов недвижимости по Московской области, открытое акционерное общество «Государственное акционерное общество «Всероссийский выставочный центр».

Сроки проведения проверки: с 23 сентября по 30 ноября 2005 года.

Перечень изученных нормативных правовых документов приведен в приложении №1 (приложения в Бюллетене не публикуются). Перечень оформленных актов приведен в приложении №2.

Акт в департаменте земельных ресурсов г. Москвы подписан с замечаниями.

Случаев непредоставления документов и препятствования в работе не имелось.

В отчете использованы материалы, предоставленные Контрольно-счетной палатой Москвы. Контрольно-счетная палата Московской областной Думы в проверке не участвовала.

Результаты контрольного мероприятия

Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» (далее - Программа) была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года №745 и направлена на решение стратегических задач в области структурной перестройки экономики в части земельно-имущественных отношений, намеченных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 года.

Целью Программы является создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости, обеспечивающей эффективное использование земли и иной недвижимости, вовлечение их в оборот и стимулирование инвестиционной деятельности на рынке недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан. В рамках Программы реализуется подпрограмма «Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений».

Система программных мероприятий включает:

- разработку и совершенствование нормативно-методической базы, обеспечивающей реализацию государственной политики в области ведения государственного земельного кадастра и учета недвижимости, реформирование и регулирование земельных и имущественных отношений;

- создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета недвижимости, содержащей перечни объектов учета и данные о них и обеспечивающей возможность ознакомления с ним широкой общественности;

- создание автоматизированных баз данных по государственному кадастровому учету земельных участков всех форм собственности и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, подлежащих учету в Государственном регистре баз и банков данных;

- создание автоматизированной системы, обеспечивающей управление недвижимостью, реформирование и регулирование земельных и имущественных отношений;

- разграничение государственной собственности на землю и создание автоматизированных баз данных по учету земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости;

- подготовку и переподготовку кадров для обеспечения государственного кадастрового учета земель и иных объектов недвижимости, кадастровой оценки земель и управ-

ления недвижимостью на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Реализация Программы должна завершиться в 2007 году, в том числе: I этап - 2002-2003 годы; II этап - 2004-2005 годы; III этап - 2006-2007 годы.

Для обеспечения и проведения программных мероприятий объемы и источники финансирования Программы составляют всего на 2002-2007 годы 46644,5 млн. рублей, в том числе: средства федерального бюджета - 12007,1 млн. рублей; средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 33311,4 млн. рублей; внебюджетные источники - 1326 млн. рублей. Объем финансирования подпрограммы составляет 20861,1 млн. рублей, из них: средства федерального бюджета - 5185,5 млн. рублей; средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 15675,6 млн. рублей.

Государственным заказчиком-координатором Программы определено Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, государственным заказчиком Программы - Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, государственным заказчиком подпрограммы - Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости образовано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года №314.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 года №202 «Вопросы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости» и от 19 августа 2004 года №418 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости» Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (далее - Роснедвижимость) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов недвижимости, государственной кадастровой оценки земель, оценки иных объектов недвижимости и государственного контроля и мониторинга земель.

Роснедвижимость находится в ведении Минэкономразвития России.

Основными полномочиями Роснедвижимости являются:

- организация создания автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов градостроительной деятельности;
- ведение государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;
- ведение государственного технического учета объектов градостроительной деятельности;
- создание и ведение кадастра объектов недвижимости;
- организация технической инвентаризации объектов градостроительной деятельности;
- предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра и сведений об объектах градостроительной деятельности;
- организация проведения территориального землеустройства;
- государственная кадастровая оценка земель;
- государственный земельный контроль;
- государственный мониторинг земель;
- осуществление иных полномочий в установленной сфере деятельности, предусмотренных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 2005 года в систему Роснедвижимости входили 176 учреждений: 89 управлений Роснедвижимости по субъектам Российской Федерации, являющихся территориальными органами Роснедвижимости, и 87 федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации, осуществляющих исполнительские функции по ведению государственного земельного кадастра.

В ведении Роснедвижимости находятся также 3 федеральных государственных унитарных предприятия: ФГУП «Госземкадастрсъемка», ФГУП «Федеральный кадастровый центр «Земля» (далее - ФГУП «ФКЦ «Земля») и ФГУП «Ростехинвентаризация».

Руководителем Федерального агентства кадастра объектов недвижимости является Мишустин Михаил Владимирович (назначен на должность распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 марта 2004 года №394-р).

1. Анализ поступления средств, выделенных из федерального бюджета Роснедвижимости в 2002-2004 годах и за истекший период 2005 года на выполнение мероприятий Программы

Необходимым условием для успешной реализации программных мероприятий является полнота и своевременность их финансирования.

Фактическое финансирование Программы по мероприятиям Роснедвижимости в рассматриваемом периоде осуществлялось ниже уровня, определенного Программой.

Объем финансирования в 2002-2005 годах (в ценах текущих лет) по всем источникам с учетом ожидаемого объема в 2005 году составит 7828,45 млн. рублей, или 38,7% от предусмотренного Программой (20251,92 млн. рублей в ценах 2001 года), в том числе:

- на капитальные вложения - 900,07 млн. рублей, или 78,5% от объема, предусмотренного Программой (1145,92 млн. рублей);
- на НИОКР - 6,96 млн. рублей, или 49,4% от объема, предусмотренного Программой (14,1 млн. рублей);
- на прочие нужды - 6921,42 млн. рублей, или 36,4% от программного объема (19091,9 млн. рублей).

Расчеты показывают, что в сопоставимых ценах 2005 года фактический уровень финансирования Программы за 2002-2005 годы составляет 28,1%, в том числе по основным направлениям расходов:

- на капитальные вложения - 62,1%;
- на НИОКР - 30,5%;
- на прочие нужды - 26,2 процента.

В разрезе источников объем (доля) финансирования распределился следующим образом:

- федеральный бюджет - 70,3%;
- бюджеты субъектов Российской Федерации - 20,8%;
- внебюджетные источники - 116,8 процента.

На территории г. Москвы и Московской области получателями средств, выделенных на финансирование мероприятий Программы, являлись территориальное Управление Роснедвижимости по Московской области (далее - Мособлкомзем) и департамент земельных ресурсов г. Москвы.

В рамках мероприятий Программы и на основании федеральных законов о федеральном бюджете Мособлкомзему в 2002-2004 годах и истекшем периоде 2005 года были выделены средства федерального бюджета в объеме 29976 тыс. рублей по подразделу 0802 «Земельные ресурсы», целевой статье расходов 661 «Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного

кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)», виду расходов 213 «Ведение государственного кадастра, мониторинга земель и землеустройства».

Поскольку Программа в целом и по годам не отражает распределение объемов расходования средств в разрезе регионов, то не представляется возможным сделать вывод о полноте финансирования ее мероприятий по Московской области.

Средства федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы Москомзему (функциональный орган городской администрации, входивший в систему Государственного комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству) выделялись только в 2002-2003 годах. В соответствии с утвержденными лимитами бюджетных обязательств по разделу 08, подразделу 02, целевой статье расходов 661, виду расходов 213, предметной статье экономической классификации расходов 111040 в 2002 году были выделены средства в объеме 700 тыс. рублей и в 2003 году - 700 тыс. рублей.

Данные средства были использованы на оплату работ по договору от 29 ноября 1999 года №1ф «Обновление цифровой картографической основы Государственного земельного кадастра г. Москвы М 1:2000 по материалам аэрофотосъемки» и дополнительным соглашениям к нему, заключенным с ФГУП «ФКЦ «Земля», и по договору от 1 декабря 1999 года №24672/2ф «Корректировка границ полосы отвода Московской железной дороги в черте г. Москвы» и дополнительным соглашениям к нему, заключенным с ОАО «Мосгипротранс».

Ни один из договоров не был полностью профинансирован из федерального бюджета. С 2003 года прекращено финансирование из федерального бюджета договора №24672/2Ф от 29 ноября 1999 года и с 2004 года - договора №1Ф от 29 ноября 1999 года. Итоговые объемы и уровни финансирования данных договоров из федерального бюджета составили: 4709,4 тыс. рублей (52,1% от стоимости работ по договору) - договор от 29 ноября 1999 года №1Ф; 2652,4 тыс. рублей (78% от стоимости работ по договору) - договор от 29 ноября 1999 года №24672/2Ф. При этом оставшиеся объемы работ по договору от 29 ноября 1999 года №1Ф были выполнены за счет средств городского бюджета ГУП «Мосгоргеотрест», а по договору от 29 ноября 1999 года №24672/2Ф - ОАО «Мосгипротранс» за счет средств Московской железной дороги.

2. Обеспечение разграничения государственной собственности на землю, инвентаризации земель и их кадастровой оценки

Одним из факторов, определяющих доходную часть бюджетов всех уровней от использования и распоряжения землей, является наличие достоверной информации о земельных участках и их собственниках, полученной в результате инвентаризации.

В соответствии с Федеральным законом от 18 июня 2001 года №78-ФЗ «О землеустройстве» инвентаризация земель проводится для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности), выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, других характеристик земель.

Недофинансирование Программы не позволило провести работы по инвентаризации земель в полном объеме. По состоянию на 1 июля 2002 года инвентаризация земель всех категорий выполнена на площади 49572 тыс. га, или около 3% земельного фонда Российской Федерации, в том числе земель поселений - на площади 4728 тыс. га, или 32% земель этой категории.

Формирование доходов федерального и местных бюджетов от использования и распоряжения земельными участками в соответствии с действующим бюджетным за-

конодательством зависит от степени разграничения государственной собственности на землю, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 года №101-ФЗ.

На 1 января 2005 года в установленном порядке право собственности Российской Федерации подтверждено на земельные участки площадью 109,8 млн. га, что составляет 6,9% от площади земель, находящихся в государственной собственности. В собственности субъектов Российской Федерации зарегистрировано 195 тыс. га (0,01%), муниципальной собственности - 65,7 тыс. га земель (0,004 процента).

При этом в 18 субъектах Российской Федерации государственная регистрация права собственности на земельные участки Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований практически не осуществлялась.

Из 84 перечней, содержащих данные о 1968 земельных участках, подлежащих отнесению к федеральной собственности, направленных Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом на согласование в правительство Москвы, согласован лишь 1 земельный участок, 175 земельных участков предложены к рассмотрению на комиссии и 1904 земельных участка отклонены от согласования. При этом деятельность комиссии по вопросам разграничения государственной собственности на землю, эффективности управления и распоряжения земельными участками, созданной совместным распоряжением Министерства имущественных отношений Российской Федерации и правительства Москвы от 17 апреля 2003 года №1153-р/619-ПП, в настоящее время прекращена. В Московской области федеральная собственность и собственность субъекта Российской Федерации на землю не зарегистрирована, муниципальная собственность зарегистрирована на 9,7 тыс. га (0,3 процента).

Таким образом, если процесс разграничения государственной собственности на землю в Российской Федерации осуществляется крайне медленными темпами, то в г. Москве он практически прекращен.

В ходе проведения проверки в открытом акционерном обществе «Государственное акционерное общество «Всероссийский выставочный центр» (далее - ОАО «ГАО ВВЦ»), 69,79% акций которого находятся в собственности Российской Федерации, установлено, что разграничение собственности на земельный участок не проведено.

Наряду с инвентаризацией и разграничением государственной собственности на землю важнейшим показателем эффективности реализации Программы является степень охвата кадастровой оценкой земель Российской Федерации.

Основной целью проведения работ по государственной кадастровой оценке земель на территории Российской Федерации является создание налоговой базы для исчисления земельного и ряда других имущественных налогов, что определено Земельным кодексом Российской Федерации (статьи 65, 66), Налоговым кодексом Российской Федерации и другими законодательными актами Российской Федерации.

В 2002-2004 годах и за истекший период 2005 года были разработаны и утверждены в установленном порядке методики государственной кадастровой оценки земель всех категорий.

По состоянию на 1 декабря 2005 года полностью завершены работы по государственной кадастровой оценке земель в 77 субъектах Российской Федерации, или на 96% земель, подлежащих оценке. Кадастровая оценка земли в г. Москве и Московской области завершена, ее результаты находятся на согласовании в межведомственных комиссиях муниципальных образований.

Основной этап государственной кадастровой оценки земель должен быть полностью завершён в 2005 году.

3. Состояние государственного земельного кадастра и системы государственного учета объектов недвижимости

Функции по ведению государственного земельного кадастра в субъектах Российской Федерации (проведение государственного кадастрового учета, предоставление сведений государственного земельного кадастра заинтересованным лицам, ведение основных, вспомогательных и производных документов государственного земельного кадастра) возложены на федеральные государственные учреждения «Земельная кадастровая палата», по субъектам Российской Федерации. Всего на территории Российской Федерации органы государственного кадастрового учета расположены в 2286 городах и районах в 89 субъектах Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном земельном кадастре» сведения государственного земельного кадастра предоставляются в виде выписок по месту учета данного земельного участка за плату или бесплатно.

Средства, поступающие от платы за предоставление сведений государственного земельного кадастра, в полном объеме перечисляются в федеральный бюджет.

В 2002 году в территориальные органы Росземкадастра поступило 780,4 тыс. обращений граждан о предоставлении сведений государственного земельного кадастра, в 2003 году - 1832,3 тыс. обращений и в 2004 году - 2614,7 тыс. обращений. За предоставление сведений государственного земельного кадастра и за их копирование в федеральный бюджет в 2002 году поступило 37100,3 тыс. рублей, в 2003 году - 93862,7 тыс. рублей, в 2004 году - 141432,4 тыс. рублей.

В 2002-2004 годах и январе-сентябре 2005 года в территориальные органы Мособлкомзема поступило 583,9 тыс. обращений граждан о предоставлении сведений государственного земельного кадастра, в указанный период в федеральный бюджет перечислены средства за предоставленные сведения и их копирование в объеме 68085 тыс. рублей.

В 2002-2004 годах Москомзем выдал 23936 кадастровых планов для регистрации прав, дополнительных соглашений и вторичных сделок по запросам юридических и физических лиц. За предоставление сведений государственного земельного кадастра в 2002-2004 годах поступило 149 тыс. рублей. До 1 января 2005 года средства перечислялись в Управление федерального казначейства Минфина России по г. Москве.

В г. Москве функции по ведению государственного земельного кадастра возложены на Управление Роснедвижимости по г. Москве, осуществляющее деятельность с 1 января 2005 года.

Ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель на территории г. Москвы в 2002-2004 годах осуществлялось Москомземом. В связи с образованием Управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по г. Москве предусмотренные федеральным законодательством полномочия на территории г. Москвы в объеме, необходимом для создания и формирования кадастра объектов недвижимости и выполнения других функций в установленной сфере деятельности, перешли к вновь созданному органу.

Порядок взаимодействия Роснедвижимости и правительства Москвы при осуществлении деятельности по ведению государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, государственного технического учета объектов градостроительной деятельности, созданию и ведению государственного кадастра объектов недвижимости, а также осуществлению мониторинга земель в г. Москве определен соглашением Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и правительства Москвы о взаимодействии при организации работ по ведению государственного кадастра объектов недвижимости и осуществлению мониторинга земель в

г. Москве от 9 ноября 2004 года, подписанным руководителем Федерального агентства кадастра объектов недвижимости М.В. Мишустиним и мэром Москвы Ю.М. Лужковым. Согласно статье 3 указанного соглашения правительство Москвы предоставляет данные городских ресурсов в объеме, составе и формате, необходимом Роснедвижимости для создания и ведения государственного кадастра объектов недвижимости и выполнения других функций в установленной сфере деятельности, и получает при необходимости сведения государственного земельного кадастра.

При этом определено, что порядок, сроки и условия обмена данными должны определяться дополнительными техническими и иными соглашениями, договорами между уполномоченными органами правительства Москвы и Роснедвижимостью.

Однако дополнительные соглашения, договоры и регламенты технического взаимодействия между уполномоченными органами правительства Москвы и Роснедвижимостью не заключены.

Выборочный анализ состояния использования земельных участков, закрепленных за ОАО «ГАО ВВЦ» на праве аренды, выявил факты неэффективной деятельности территориального объединения регулирования землепользования Северо-Восточного административного округа г. Москвы (далее - ТОРЗ СВАО), являющегося структурным подразделением департамента земельных ресурсов г. Москвы, в части обеспечения поступления земельных платежей (земельного налога и арендной платы) в бюджет г. Москвы, а также соблюдения при этом прав и обязанностей землепользователей.

На территории земельного участка, переданного правительством Москвы по договору аренды ОАО «ГАО ВВЦ», расположены 74 объекта недвижимости, находящиеся в частной собственности. Согласно статье 552 Гражданского кодекса Российской Федерации права на земельные участки, занятые объектами недвижимости, передаются одновременно с передачей права собственности на эту недвижимость. Таким образом, с собственниками объектов недвижимости ТОРЗ СВАО должны быть заключены долгосрочные договоры аренды на земельные участки, находящиеся под этими объектами. В 2002-2004 годах и за истекший период 2005 года Арбитражным судом г. Москвы удовлетворены иски 5 собственников земельных участков к Москомзему и ОАО «ГАО ВВЦ» о признании недействительным договора ОАО «ГАО ВВЦ» с Москомземом в части передачи в аренду ОАО «ГАО ВВЦ» земельных участков, находящихся под объектами недвижимости (собственность истцов). Так как ОАО «ГАО ВВЦ» имеет льготы по арендной плате за земельные участки (базовая ставка 41,4 тыс. рублей за 1 га), а к собственникам объектов недвижимости будет применяться базовая ставка 180 тыс. рублей за 1 га, недопоступление арендных платежей только от 5 организаций в бюджет г. Москвы в проверяемом периоде составило 3359,1 тыс. рублей.

Кроме того, по информации, предоставленной ТОРЗ СВАО, по состоянию на 1 ноября 2005 года к ним поступило еще 12 обращений собственников объектов недвижимости о заключении прямых договоров аренды с департаментом земельных ресурсов г. Москвы на земельные участки общей площадью 22810,2 кв. метров. В проверяемом периоде недопоступление арендных платежей в бюджет г. Москвы составило 9101,8 тыс. рублей.

Следует отметить, что для уточнения и отражения в государственном земельном кадастре сведений о землях и границах субъектов Российской Федерации с ФГУП «Госземкадастрсъемка» (победителем открытого конкурса) был заключен государственный контракт №К-06/45 от 1 июня 2005 года по теме «Уточнение прохождения границ между кадастровыми округами Российской Федерации». Контракт находится в стадии выполнения. На 1 декабря 2005 года ни одной схемы и описания границ кадастровых округов не утверждено.

В последние годы основное внимание уделялось автоматизации процессов государственного кадастрового учета земельных участков и государственной кадастровой оценки земель, при этом не был реализован единый подход к созданию интегрированной автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости.

С принятием постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2004 года №477 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления государственного технического учета и технической инвентаризации объектов градостроительной деятельности» и в связи с одобрением Правительства Российской Федерации проекта федерального закона «О формировании, инвентаризации и государственном кадастровом учете объектов недвижимого имущества» созданы предпосылки для создания и ведения единого кадастра объектов недвижимости, в котором должен содержаться минимальный набор сведений для реализации следующих функций: информационной, фискальной, регистрации прав.

Основным ограничением в организации ведения государственного кадастра объектов недвижимости (как публичной информационной системы) и проведении работ по межеванию объектов землеустройства с целью подготовки сведений для государственного кадастрового учета является отнесение к секретным сведениям материалов аэрокосмических съемок территории Российской Федерации с разрешением на местности лучше 2 метров, а также плановых координат географических объектов, определенных с точностью 30 метров и лучше в государственных системах координат или геоцентрических системах координат (либо материалов, позволяющих вычислить или уточнить эти координаты), карт и планов по городам площадью более 25 кв. километров.

Указанное ограничение является нецелесообразным и необоснованным в условиях развития современных информационных технологий, технологий дистанционного зондирования, а также широкого применения юридическими и физическими лицами в различных сферах деятельности спутниковых навигационных методов.

4. Эффективность выполнения программных мероприятий и реализации поставленных задач государственными заказчиками и исполнителями работ

Эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных в 2002-2004 годах и за истекший период 2005 года на выполнение федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)», определяется степенью выполнения запланированных программных мероприятий.

1. Программой предусмотрено завершение до 2006 года формирования научно-методической базы, унифицированных технических решений, специального программного обеспечения для государственного учета в единой автоматизированной системе объектов недвижимости всех видов (земельные участки, здания, сооружения и др.) как объектов права и налогообложения.

Нормативно-правовая база, обеспечивающая создание данного информационного ресурса, не сформирована. Вследствие этого формирование единого государственного информационного ресурса путем объединения базы данных ЕГРЗ и сведений из автоматизированной базы органов, осуществляющих технический учет и инвентаризацию объектов недвижимости, а также нанесение их на цифровую картографическую основу еще не началось.

2. Одним из основных программных мероприятий является оснащение территориальных органов Роснедвижимости программно-техническими комплексами, средствами связи и телекоммуникации, обеспечивающими деятельность автоматизированной сис-

темы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости на всей территории Российской Федерации.

В 2002 году развернуто и введено в эксплуатацию 935 программно-технических комплексов (далее - ПТК) различной конфигурации в 88 ФГУ «Земельная кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации, а также оборудование кадастровых информационно-аналитических центров в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах в составе 2 ПТК и ПТК государственного кадастрового учета на федеральном уровне (г. Москва, пр-т Вернадского, д. 37).

Наряду с поставками оборудования за счет федерального бюджета в 2002 году были поставлены и развернуты в рамках реализации российско-германского проекта «Гермес» 82 ПТК в ФГУ «Земельная кадастровая палата» на уровне субъектов Российской Федерации и 7 ПТК - в Комитетах по земельным ресурсам и землеустройству для создания технической базы кадастровых информационно-аналитических центров федеральных округов Российской Федерации. Кроме того, в рамках проекта Мирового банка реконструкции и развития «ЛАРИС» был закуплен и поставлен в субъекты Российской Федерации 51 ПТК для целей ведения государственного земельного кадастра.

В 2003 году были развернуты и введены в эксплуатацию в 64 субъектах Российской Федерации 197 ПТК различной конфигурации для целей ведения государственного кадастрового учета в ФГУ «Земельная кадастровая палата» и Комитетах по земельным ресурсам и землеустройству, а также развернуты 5 ПТК для кадастровых информационно-аналитических центров в 5 федеральных округах, проведена реконструкция и техническое перевооружение административного здания Роснедвижимости (г. Москва, пр-т Вернадского, д. 37), осуществлено техническое перевооружение кадастрового информационно-аналитического центра федерального уровня (г. Москва, Гусятников переулок, д. 11, ФГУП ФКЦ «Земля»). Кроме того, в 2003 году за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов проходило дооснащение и модернизация ранее установленных ПТК для ведения государственного земельного кадастра, техническое оснащение служб госконтроля за использованием и охраной земель в 7 субъектах Российской Федерации.

В 2004 году в 86 ФГУ «Земельная кадастровая палата» было развернуто 160 ПТК, в территориальных органах Роснедвижимости - 40 ПТК в защищенном исполнении с сокращенным набором телекоммуникационного оборудования, обеспечивающего предоставление данных с использованием средств обмена конфиденциальной информацией. Кроме того, 8 управлений Роснедвижимости в административных центрах федеральных округов оснащены 10 ПТК с расширенным набором телекоммуникационного оборудования, обеспечивающего передачу данных, в том числе с использованием средств обмена конфиденциальной информацией.

Следует отметить, что в 2288 органах кадастрового учета на всей территории Российской Федерации, занимающихся ведением единого государственного реестра земель на уровне кадастрового района, до настоящего времени применялись программные комплексы (ПК ЕГРЗ) 5 модификаций. На настоящий момент созданы предпосылки к переходу на единый программный продукт «ПК ЕГРЗ-Т», зарекомендовавший себя как наиболее эффективный и надежный в применении (разработчик - филиал ФГУП «ФКЦ «Земля» - Южный РКЦ). На сегодняшний день он применяется в 1878 органах кадастрового учета (82% от общего числа). За 11 месяцев 2005 года на программное обеспечение «ПК ЕГРЗ-Т» переведено 265 органов кадастрового учета.

В 2004 году в рамках мероприятий Программы в 40 ФГУ «Земельная кадастровая палата» по субъектам Российской Федерации произведена поставка телекоммуникационного оборудования (межсетевой экран, криптомаршрутизатор, почтовый сервер,

IP-телефон для прямой связи с руководством Роснедвижимости, коммутатор) на сумму 8000 тыс. рублей. В 7 управлениях Роснедвижимости по субъектам Российской Федерации, расположенных в административных центрах федеральных округов (кроме управлений Роснедвижимости по г. Москве и по г. Санкт-Петербургу), произведена поставка телекоммуникационного оборудования, включая телефонную станцию, на сумму 14486 тыс. рублей.

Центральный аппарат Роснедвижимости в 2005 году оснащен телекоммуникационным оборудованием для предоставления базовых телекоммуникационных сервисов с обеспечением защиты конфиденциальной информации при передаче по каналам связи «Центральный» на сумму 5630 тыс. рублей, в том числе установлена современная УАТС, которая в дальнейшем будет являться ядром внутриведомственной телефонной сети Роснедвижимости.

Одновременно в 40 управлениях Роснедвижимости по субъектам Российской Федерации произведена поставка телекоммуникационного оборудования (межсетевой экран, криптомаршрутизатор, почтовый сервер, коммутатор) на сумму 5540 тыс. рублей.

В результате осуществления данных мероприятий для центрального аппарата, территориальных органов, подведомственных учреждений Роснедвижимости была предоставлена возможность скоростного и высококачественного обмена информацией (голос и данные), в том числе конфиденциального.

Проверкой установлено, что поставленный через ФГУП «ФКЦ «Земля» в 2003 году и переданный ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Московской области ПТК в защищенном исполнении стоимостью 167 тыс. рублей не используется. Кроме того, оборудование стоимостью 4,3 млн. рублей, поставленное Мособлкомзему в 2002 году в рамках проекта «Гермес» (фаза С/2) и предназначенное для кадастрового информационно-аналитического центра Центрального федерального округа, используется не по целевому назначению, так как указанный центр не создан.

Необходимо отметить, что первичный бухгалтерский учет основных средств, в том числе компьютерной техники, в Управлении Роснедвижимости по Московской области не организован на должном уровне. На оборудовании отсутствуют инвентарные номера, с 1999 года не проводилась инвентаризация основных средств. В 2005 году сменились руководители, а также главные бухгалтеры органов, осуществляющих ведение государственного земельного кадастра по Московской области; полностью обновился штат работников бухгалтерий, при этом передача и прием имущества в установленном порядке не производились.

Роснедвижимостью только в 2004 году разработано положение об организации работ по информатизации Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, в котором определены порядок выполнения исполнителями работ по информатизации Роснедвижимости и требования к этапам работ. Для учета и поставки подведомственным организациям Роснедвижимости надежного и эффективного программного обеспечения был создан Фонд алгоритмов и программ Роснедвижимости.

Программой предусмотрено создание системы электронного обмена сведениями между органами (организациями) по формированию, кадастровому учету, технической инвентаризации, оценке, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по управлению государственным и муниципальным имуществом, по управлению фондом недр, лесным фондом, водным фондом, налоговыми и другими. На настоящий момент эта система еще не создана.

3. По состоянию на 1 ноября 2005 года в ЕГРЗ внесены сведения о 26180775 земельных участках, в том числе 3857930 участков внесены по заявкам о постановке на государственный кадастровый учет. Общее количество земельных участков в Российской

Федерации составляет 41778968, из них 4685083 - вновь выявленные земельные участки по сформированным первичным сведениям (форма №1-ПС). Таким образом, ЕГРЗ содержит сведения о 63% земельных участков Российской Федерации. В г. Москве внесены сведения о 35% земельных участков, в Московской области - о 33 процентах.

4. Достижение целей и решение задач Программы невозможно без подготовки и обучения кадрового состава специалистов различных министерств и ведомств.

На I этапе реализации Программы (2002-2003 годы) предусматривалось проведение обучения и переподготовки 12000 специалистов органов технической инвентаризации, государственного учета и оценки объектов недвижимости. На II этапе (2003-2005 годы) планировалось провести обучение и переподготовку 6300 специалистов различных органов формирования, технической инвентаризации, оценки объектов недвижимости и регистрации прав на них, а также ведения различных кадастров и регистров; внедрение современных средств дистанционного обучения.

В 2002-2004 годах обучение и переподготовка специалистов проводились на основе государственных контрактов, заключенных с ФГУП «ФКЦ «Земля» как единственным поставщиком услуг (письма Минэкономразвития России от 14 февраля 2002 года №АШ-368/05, от 3 марта 2003 года №АШ-538/05, от 20 февраля 2004 года №3497-АШ/05). В 2005 году подготовка и переподготовка специалистов для эксплуатации автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и учета объектов недвижимости, а также повышение квалификации по теме «Организация ведения технического учета в территориальных органах Роснедвижимости по субъектам Российской Федерации» осуществлялись на основе госконтрактов, заключенных с ФГУП «ФКЦ «Земля» по результатам конкурсов.

Для проведения подготовки и переподготовки специалистов территориальных органов Роснедвижимости сформирована постоянно действующая сеть специализированных учебных центров и классов, развернутая на базе 10 региональных филиалов ФГУП «ФКЦ «Земля» и 9 привлекаемых учебных центров (19 центров с 26 учебными автоматизированными классами).

На I этапе (2002-2003 годы) прошли обучение и переподготовку 8110 специалистов, или 67,6% от запланированного показателя, на II этапе (2003-2005 годы) прошли обучение 3020 специалистов, или 47,9% от запланированного показателя. В том числе в проверяемом периоде прошли обучение 299 сотрудников Управления Роснедвижимости и ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Московской области и 12 специалистов департамента земельных ресурсов г. Москвы.

Кроме непосредственного обучения специалистов ФГУП «ФКЦ «Земля» занималось разработкой и тиражированием учебно-методических материалов, а также разработкой и развертыванием системы дистанционного обучения.

В 2002 году проводились работы по разработке и развертыванию системы дистанционного обучения стоимостью 5343,48 тыс. рублей, в 2003 году - 4233,5 тыс. рублей. Необходимо отметить, что обучение специалистов ведомств, ведущих другие кадастры (водный, лесной), не проводилось.

5. От реализации мероприятий Программы предусматривался прямой экономический эффект, состоящий в увеличении доходов бюджетов всех уровней за счет роста поступлений земельных платежей в результате проведения разграничения государственной собственности на землю и повышения эффективности управления недвижимостью на федеральном и территориальном уровнях.

В 2004 году в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации поступило 46,6 млрд. рублей земельного налога, что на 12,2% больше, чем в предыдущем году, или всего на 2% больше с учетом того, что в 2004 году коэффициент

индексации ставок земельного налога по сравнению с 2003 годом составил 1,1. Относительно уровня 2002 года прирост поступлений земельного налога составил 84%, а с учетом индексации - меньше уровня 2002 года на 7%. В г. Москве и Московской области прирост поступлений земельного налога в 2004 году по сравнению с 2002 годом составил 99% и 100%, а прирост реальных поступлений земельного налога с учетом проведенных индексаций ставок земельного налога - 0,4% и 0,9%, соответственно. Это означает, что сбор земельного налога в целом по Российской Федерации не улучшился, а ухудшился.

Предусматривался и дополнительный эффект от реализации Программы, заключающийся в активизации сделок на рынке земли и недвижимости, в создании благоприятного делового климата и росте объемов инвестиций в реальный сектор экономики под гарантии прав на недвижимость, в обеспечении оперативности и качества принятия управленческих решений по распоряжению земельными участками и прочно связанными с ними объектами недвижимости, находящимися в государственной и муниципальной собственности, за счет внедрения современных информационных технологий и повышения достоверности и полноты информации о недвижимости, роста профессионального уровня управленческого персонала.

В настоящее время основной сделкой на земельном рынке России является передача государственных и муниципальных земельных участков в аренду. Площадь земельных участков, задействованных во всех сделках (аренда, купля-продажа, дарение, наследование, залог), составляет около 4% от земельного фонда.

В 2002-2004 годах наблюдалась тенденция к уменьшению арендуемых площадей на землях населенных пунктов и увеличению на землях вне населенных пунктов. Кроме того, в этом периоде наблюдался рост сделок и арендованных площадей по аренде участков на землях промышленности и иного специального назначения с 9,2 тыс. сделок на площади 393,4 тыс. га в 2002 году до 43,1 тыс. сделок на площади 554,3 тыс. га в 2004 году, или в 4,7 и 1,4 раза, соответственно. На землях сельскохозяйственного назначения динамика сделок и площадей не имела четко выраженных тенденций. Например, количество сделок в 2003 году по сравнению с 2002 годом уменьшилось на 14,8%, а в 2004 году возросло по сравнению с 2002 годом на 9%, при этом количество арендованных площадей в 2003 году по сравнению с 2002 годом выросло на 55,6%, а в 2004 году по сравнению с 2003 годом уже уменьшилось на 8,4%, хотя и превысило при этом уровень 2002 года на 42,6 процента.

Следует отметить, что в целом площадь продаваемых земельных участков государственной и муниципальной собственности незначительна и составляет тысячные доли процента от общей площади государственных и муниципальных земель в Российской Федерации. При этом по сравнению с 2003 годом количество продаж государственных и муниципальных земельных участков в целом по России увеличилось на 56 процентов.

Приведенные примеры и сравнения позволяют сделать вывод о том, что в целом за 2002-2004 годы как прямой экономический, так и дополнительные эффекты от реализации Программы оказались несущественными.

Итоги реализации основных программных мероприятий за 2002-2005 годы свидетельствуют о том, что за оставшиеся 2 года при существующих объемах их ресурсного обеспечения конечные результаты реализации Программы в части создания автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости и автоматизированной системы управления недвижимостью, а также системы электронного обмена сведениями между органами по формированию, кадастровому учету, технической инвентаризации, оценке, регистрации прав

на недвижимое имущество и сделок с ним, органами по управлению государственным и муниципальным имуществом, налоговыми и другими органами достигнуты не будут.

Подтверждением этого вывода является принятие Правительством Российской Федерации постановления от 13 сентября 2005 года №560 «Об утверждении подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2011 годы)» федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)».

Подпрограммой предусмотрено к 2011 году создание государственного кадастра недвижимости, для чего необходимо провести инвентаризацию и введение в государственный кадастр недвижимости сведений о более чем 42 млн. земельных участков и 70 млн. иных объектов недвижимости. При этом основными целями подпрограммы являются:

- создание условий обеспечения государственных гарантий прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество;
- совершенствование системы налогового администрирования, создание полного и достоверного источника информации, используемого в целях налогообложения;
- совершенствование государственных услуг, оказываемых организациям и гражданам, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления.

5. Анализ целевого и эффективного расходования средств федерального бюджета на выполнение государственных контрактов, а также осуществления контроля за реализацией программных мероприятий

В 2002-2004 годах Росземкадастр заключал государственные контракты без проведения конкурсов, размещая заказы на выполнение работ у единственных поставщиков, согласовывая их с Минэкономразвития России (письма от 14 февраля 2002 года №АШ-368/05, от 3 марта 2003 года №АШ-538/05, от 20 февраля 2004 года №3497-АШ/05).

С 2005 года работы в рамках реализации Программы выполнялись на основании госконтрактов, заключенных Роснедвижимостью с победителями открытых конкурсов. В Роснедвижимости создана постоянно действующая конкурсная комиссия по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Роснедвижимости.

В 2002-2004 годах ФГУП «ФКЦ «Земля», являясь единственным поставщиком услуг, согласно госконтрактам (от 4 марта 2002 года №04/2002, от 4 марта 2003 года №07/2003, от 24 февраля 2004 года №7/2004) планировало основные программные мероприятия, готовило бюджетные заявки на ассигнования из федерального бюджета, выполняло работы по Программе и в то же время готовило доклады, отчеты и справочные материалы о реализации программных мероприятий, а также осуществляло контроль за ней.

Планы и результаты реализации Программы за 2002-2004 годы рассматривались Роснедвижимостью по отношению к объемам финансирования, предусмотренным законами о федеральном бюджете на соответствующий год, а не к объемам финансирования, предусмотренным паспортом Программы. Несмотря на значительные объемы недофинансирования Программы руководством Роснедвижимости не вносились предложения об уточнении объемов ресурсного обеспечения Программы в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года №594.

Только в 2005 году приказом Роснедвижимости от 14 сентября 2005 года №П/0174 создана рабочая группа по реализации мероприятий Программы из числа штатных сотрудников Роснедвижимости, основными задачами которой являются планирование программных мероприятий, контроль за ходом их исполнения, координация деятельно-

сти участников Программы, подготовка информационных и аналитических материалов по основным программным мероприятиям.

Необходимо отметить, что экспертные проверки реализации федеральных целевых программ, предусмотренные приказом Минэкономразвития России от 10 ноября 2003 года №334, не проводились.

6. Использование информационных систем государственного земельного кадастра для целей налогообложения и разграничения государственной собственности на землю

Налоговым кодексом Российской Федерации предусмотрено, что с 1 января 2006 года в качестве налогооблагаемой базы земельных участков, признаваемых в качестве объектов налогообложения, используется их кадастровая стоимость. Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения - Москвы и Санкт-Петербурга). При этом налогооблагаемая база определяется исходя из сведений, предоставляемых по формам, утвержденным приказом Минфина России от 20 июня 2005 года №75н.

В соответствии с соглашением Роснедвижимости и Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 5 октября 2004 года №САЭ-3-21/511/П/57 протоколом информационного взаимодействия определяется состав информации, формат, структура и сроки ее обмена. Роснедвижимость предоставляет в Федеральную налоговую службу и ее территориальные органы сведения о кадастровом делении территории, земельных участках (кадастровый номер, местоположение, площадь, категория земель, разрешенное использование, кадастровая стоимость и иные характеристики земельных участков, содержащиеся в ЕГРЗ).

Совместным распоряжением Роснедвижимости и Федеральной регистрационной службы от 29 марта 2005 года №9р/0004 утверждено временное соглашение о взаимодействии и взаимном информационном обмене в целях создания государственного кадастра объектов недвижимости.

Необходимая информация для целей налогообложения о кадастровой стоимости земельных участков должна предоставляться на основе данных, содержащихся в ЕГРЗ. По состоянию на 1 ноября 2005 года в ЕГРЗ внесены сведения о 63% земельных участков. ФГУП «ФКЦ «Земля» разработано специальное программное обеспечение, необходимое для передачи данных в налоговые органы.

7. Эффективность деятельности Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и его территориальных органов по осуществлению государственного земельного контроля за использованием и охраной земель

Земельным кодексом Российской Федерации и Положением о государственном земельном контроле, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2002 года №833, определены органы и порядок осуществления государственного земельного контроля. Государственный земельный контроль осуществляют Федеральная служба земельного кадастра России и ее территориальные органы совместно с Министерством природных ресурсов Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (в пределах их компетенции) и во взаимодействии с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, с органами испол-

нительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, а также гражданами.

Однако законом г. Москвы «О землепользовании и застройке в городе Москве» (статья 36) установлено, что контроль за использованием и охраной земель г. Москвы осуществляют уполномоченные органы исполнительной власти г. Москвы, органы местного самоуправления или уполномоченные ими органы, органы территориального общественного самоуправления, общественные организации (объединения), граждане, что идет вразрез с положениями Земельного кодекса Российской Федерации.

Статьями 38-46 указанного закона г. Москвы определены виды нарушений земельного законодательства и размеры налагаемых административных штрафов на нарушителей. Нарушения земельного законодательства, ответственность за которые предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, дублируются в законе г. Москвы «О землепользовании и застройке в городе Москве», в связи с чем государственные инспекторы Управления Роснедвижимости по г. Москве при проведении проверок и выявлении нарушений земельного законодательства сталкиваются со случаями привлечения нарушителей к административной ответственности уполномоченным органом исполнительной власти г. Москвы.

В 2003 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведена проверка исполнения положений Земельного кодекса Российской Федерации, и выявлен факт передачи функций государственного земельного контроля органу земельного контроля субъекта Российской Федерации, в результате чего руководителю Федеральной службы земельного кадастра России было дано предписание об устранении нарушений законодательства, регламентирующего земельные отношения, от 17 июля 2003 года №7/3-1-770-2000. Кроме того, определением Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации по делу №49-ГО4-70 установлено, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области земельного контроля, не являясь территориальным органом федеральной исполнительной власти, не вправе осуществлять государственный контроль за использованием и охраной земель, рассмотрение дел об административных правонарушениях и привлекать к административной ответственности.

В целом в Российской Федерации, несмотря на рост в 2004 году по сравнению с 2002 годом сумм наложенных (прирост 40,8%) и взысканных (прирост 63%) штрафов за нарушения в землепользовании, процент взыскания штрафов продолжал оставаться относительно невысоким. Так, в 2002 году он составлял 63,9%, в 2003 году - 67,6%, в 2004 году - 74,3%. При этом в Российской Федерации процент устраненных нарушений по отношению к выявленным снизился с 70,1% до 63,6%, в Московской области - с 65,2% до 57,3%. В Московской области процент взыскания штрафов в 2004 году составил 75,3%, в г. Москве - 81,1 процента.

Выводы

1. Фактический объем финансирования в 2002-2005 годах (в ценах текущих лет) по всем источникам с учетом ожидаемого объема в 2005 году составит 38,7% от предусмотренного Программой, в том числе на капитальные вложения - 78,5%, на НИОКР - 49,4%, на прочие нужды - 36,4%; по источникам финансирования: федеральный бюджет - 70,3%, бюджеты субъектов Российской Федерации - 20,8%, внебюджетные источники - 116,8 процента.

В сопоставимых ценах 2005 года фактический уровень финансирования Программы за 2002-2005 годы составляет 28,1%, в том числе на капитальные вложения - 62,1%, на НИОКР - 30,5%, на прочие нужды - 26,2 процента.

2. Несмотря на значительные объемы недофинансирования Программы по отношению к паспорту, руководством Роснедвижимости не вносились предложения об уточнении объемов ресурсного обеспечения Программы в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года №594.

3. Инвентаризация земель не завершена, работа по выявлению неучтенных участков проводилась не на должном уровне. По состоянию на 1 июля 2002 года инвентаризация земель всех категорий выполнена на площади 49572 тыс. га, или около 3% земельного фонда Российской Федерации, в том числе земель поселений - на площади 4728 тыс. га, или 32% земель этой категории.

4. Темпы проведения работ по разграничению государственной собственности на землю низкие. На 1 января 2005 года к собственности Российской Федерации были отнесены земельные участки площадью 109,8 млн. га, что составляет 6,9% от общей площади земель государственной и муниципальной собственности. В собственности субъектов Российской Федерации зарегистрировано 195 тыс. га (0,01%), муниципальной собственности - 65,7 тыс. га (0,004%) земель.

На территории г. Москвы из 1968 земельных участков, подлежащих отнесению к федеральной собственности, правительством Москвы согласован лишь 1 земельный участок. При этом деятельность комиссии по вопросам разграничения государственной собственности на землю, эффективности управления и распоряжения земельными участками, созданной совместным распоряжением Министерства имущественных отношений Российской Федерации и правительства Москвы от 17 апреля 2003 года №1153-р/619-РП, в настоящее время прекращена.

Таким образом, если процесс разграничения государственной собственности на землю в Российской Федерации осуществляется крайне медленными темпами, то в г. Москве он практически прекращен.

5. По состоянию на 1 декабря 2005 года работы по государственной кадастровой оценке земель полностью завершены в 77 субъектах Российской Федерации, или на 96% площади земель, подлежащих оценке.

6. Дополнительные соглашения, договоры и регламенты технического взаимодействия между уполномоченными органами правительства Москвы и Роснедвижимостью, определяющие порядок, сроки и условия обмена данными, полученными в результате проведения землеустройства, государственного технического учета объектов градостроительной деятельности, создания и ведения государственного кадастра объектов недвижимости, а также осуществления мониторинга земель в г. Москве, на момент проверки не заключены.

7. В нарушение статьи 9 Федерального закона «О государственном земельном кадастре» на территории г. Москвы ведение государственного земельного кадастра осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

8. В последние годы основное внимание уделялось автоматизации процессов государственного кадастрового учета земельных участков и государственной кадастровой оценки земель, и не был реализован единый подход к созданию интегрированной автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости.

9. В проверяемом периоде в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2000 года №660 «Об утверждении Правил кадастрового деления территории Российской Федерации» проводилась работа по описанию и уточ-

нению границ кадастровых округов. На настоящий момент ни одного описания границ кадастровых округов не утверждено.

10. Итоги реализации программных мероприятий в 2002-2004 годах и за истекший период 2005 года:

- нормативно-правовая база, обеспечивающая создание единого кадастра объектов недвижимости, не сформирована. В связи с одобрением Правительства Российской Федерации проекта федерального закона «О формировании, инвентаризации и государственном кадастровом учете объектов недвижимого имущества» созданы предпосылки для создания и ведения единого кадастра объектов недвижимости, в котором должен содержаться минимальный набор сведений для реализации информационной, фискальной функций и регистрации прав;

- в целом как прямой экономический, так и дополнительный эффекты от реализации Программы оказались несущественными;

- в 2004 году в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации поступило 46,6 млрд. рублей земельного налога, что на 84% больше, чем в 2002 году, а с учетом индексации - меньше уровня 2002 года на 7%. Площадь земельных участков, задействованных во всех сделках (аренда, купля-продажа, дарение, наследование, залог), составляет около 4% от земельного фонда Российской Федерации;

- не был выработан единый подход к унификации прикладного программного обеспечения. На всей территории Российской Федерации в 2288 органах кадастрового учета, занимающихся ведением единого государственного реестра земель на уровне кадастрового района, до настоящего времени применяются программные комплексы 5 модификаций;

- на настоящий момент не создана предусмотренная Программой система электронного обмена сведениями между органами по кадастровому учету, технической инвентаризации, оценке, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, органами по управлению государственным и муниципальным имуществом, органами по управлению фондом недр, лесным фондом, водным фондом, налоговыми и другими органами;

- по состоянию на 1 ноября 2005 года в ЕГРЗ внесены сведения о 26180775 земельных участках, что составляет 63% от количества земельных участков в Российской Федерации;

- не достигнуты показатели Программы I и II этапов по обучению и переподготовке специалистов. На I этапе (2002-2003 годы) прошли обучение и переподготовку 8110 специалистов, или 67,6% от запланированного показателя, на II этапе (2003-2005 годы) прошли обучение 3020 специалистов, или 47,9% от запланированного показателя.

11. Минэкономразвития России не реализована система контроля за выполнением мероприятий Программы, утвержденная приказом от 10 ноября 2003 года №334 «Об утверждении Положения о порядке проведения ежегодных экспертных проверок хода реализации федеральных целевых программ». Данная система предусматривала ежегодную организацию и проведение экспертных проверок хода реализации федеральных целевых программ в целях повышения эффективности выполнения программных мероприятий; упорядочения расходования средств из федерального бюджета и активизации привлечения средств из других источников; придания программам более четкой целевой направленности и концентрации имеющихся ресурсов при решении ключевых проблем.

12. На территории г. Москвы государственный контроль за использованием и охраной земель, рассмотрение дел об административных правонарушениях и привлечение нарушителей к административной ответственности осуществляются с нарушением действующего земельного законодательства.

13. Процент взыскания штрафов, наложенных за нарушения земельного законодательства, продолжает оставаться относительно невысоким. Так, в 2002 году он составлял 63,9%, в 2003 году - 67,6%, в 2004 году - 74,3%. При этом процент устраненных нарушений по отношению к выявленным снизился с 70,1% до 63,6 процента.

14. Отнесение к секретным сведениям материалов аэрокосмических съемок территории Российской Федерации с разрешением на местности лучше 2 метров, а также плановых координат географических объектов, определенных с точностью 30 метров и лучше в государственных системах координат или геоцентрических системах координат (либо материалов, позволяющих вычислить или уточнить эти координаты), карт и планов по городам площадью более 25 кв. км является излишним ограничением и порождает неоправданные затраты в организации ведения государственного кадастра объектов недвижимости как публичной информационной системы и в проведении работ по межеванию объектов землеустройства с целью подготовки сведений для государственного кадастрового учета.

Указанное ограничение является нецелесообразным и необоснованным в условиях развития современных информационных технологий, технологий дистанционного зондирования, а также широкого применения юридическими и физическими лицами в различных сферах деятельности спутниковых навигационных методов.

Предложения

По результатам проверки предлагается направить:

- 1.** Представление руководителю Федерального агентства кадастра объектов недвижимости М.В. Мишустину.
- 2.** Информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову, мэру Москвы Ю.М. Лужкову.
- 3.** Отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. НАЗАРОВ