

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 декабря 2007 года № 56К (574) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности кадастровой оценки земли в Одинцовском районе Московской области»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты руководителю Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности кадастровой оценки земли в Одинцовском районе Московской области»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.2.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год.

Цель контрольного мероприятия

Установить обоснованность кадастровой оценки земли в Одинцовском районе Московской области.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые, методические, распорядительные, финансовые, отчетные и иные документы по кадастровому делению и кадастровой оценке земель Одинцовского района Московской области.

Объекты контрольного мероприятия

Управление Роснедвижимости по Московской области (далее - Управление); территориальный отдел по Одинцовскому району Управления Роснедвижимости по Московской области; федеральное государственное унитарное предприятие «Федеральный кадастровый центр «Земля» (далее - ФГУП «ФКЦ «Земля»).

Проверяемый период деятельности: 2002-2006 годы.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 14 мая по 16 ноября 2007 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Баланс земель Одинцовского района Московской области и их кадастровое деление

Сведения о динамике изменения баланса земель Одинцовского района Московской области за 2002-2006 годы представлены в таблице:

(на начало года, га)

Категория земель	Площадь земель					
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Земли с/х назначения	35331	35233	34348	33987	33518	32836
Земли поселений	10776	10871	11683	12101	12376	12841
Земли промышленности	20098	20104	20148	20152	20363	20407
Земли особо охраняемых территорий и объектов	2416	2416	2463	2437	2420	2596
Земли лесного фонда	57906	57903	57899	57892	57892	57892
Земли водного фонда	-	-	-	-	-	-
Земли запаса	362	362	348	320	320	317
Итого земель в административных границах района	126889	126889	126889	126889	126889	126889

Анализ представленных данных свидетельствует о том, что за период с 2002 года по 2006 год в Одинцовском районе Московской области произошло увеличение площади земель поселений на 2065 га, или на 19 %, за счет перевода земель из одной категории в другую. В большей степени это коснулось земель запаса и земель сельскохозяйственного назначения. Так, сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения за указанный период составило 2495 га, или 9 процентов.

Правовое регулирование земельных отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществлялось в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, а также согласно сложившейся практике.

Особое место в процессе перевода земель и земельных участков из одной категории в другую занимал вопрос приведения состава земель определенной категории в соответствие с действующим законодательством, так как в Российской Федерации состав земель и порядок государственного учета земель в разные периоды времени менялись в соответствии с потребностями государственного управления.

Согласно статье 5 Федерального закона от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» одним из принципов, в соответствии с которыми осуществляется деятельность по ведению государственного земельного кадастра (далее - ГЗК), является сопоставимость и совместимость сведений государственного земельного кадастра со сведениями, содержащимися в других государственных и иных кадастрах, реестрах, информационных ресурсах.

Однако в ряде случаев в нарушение статьи 5 Федерального закона «О государственном земельном кадастре» отсутствовала сопоставимость сведений ГЗК Одинцовского района Московской области в части данных о землях лесного и водного фондов со сведениями, содержащимися в государственном водном реестре и государственном учете лесного фонда, поскольку в указанных случаях не соблюдалось предусмотренное пунктом 5 Положения об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2002 года № 846, взаимодействие Управления с другими федеральными органами исполнительной власти по вопросам мониторинга земель лесного и водного фондов в Одинцовском районе Московской области.

Проверка данных баланса земель Одинцовского района Московской области, отраженных в формах статистической отчетности, утвержденной постановлениями Госкомстата России от 17 июня 2002 года № 139 и Росстата от 28 июня 2005 года № 37, а также приказом Роснедвижимости от 20 сентября 2005 года № П/0180, показала следующее:

- данные государственной статистической отчетности (ф. № 22-1) и земельного баланса Одинцовского района Московской области по категории земель лесного фонда не в полном объеме соответствуют данным государственного учета лесного фонда, представленным Агентством лесного хозяйства по Московской области и г. Москве. По состоянию на 1 января 2007 года расхождение данных составляет 1795 га земель лесного фонда;

- в балансе земель Одинцовского района Московской области (ф. № 22-1) отсутствуют земли водного фонда, а также сведения о правах собственности на эти земли. В то же время, по данным Московско-Окского бассейнового водного управления, на территории Одинцовского района расположено свыше 50 водных объектов, подавляющее большинство которых в соответствии с частью 1 статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации отнесено к собственности Российской Федерации. Протяженность Москвы-

реки по территории Одинцовского района составляет свыше 473 км, а всего на территории района насчитывается 15 рек.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 102 Земельного кодекса Российской Федерации к землям водного фонда относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах.

Таким образом, на территории Одинцовского района Московской области земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в таких водных объектах как Москва-река, р. Сетунь, р. Нара, р. Десна и другие, а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на указанных водных объектах, не отнесены к землям водного фонда.

В соответствии с пунктом 5 Положения об осуществлении государственного мониторинга земель, мониторинг осуществляется Федеральной службой земельного кадастра России во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Регулирование деятельности в сфере ведения мониторинга осуществляет Федеральная служба земельного кадастра России.

Согласно позиции Роснедвижимости, изложенной в письме от 27 июня 2007 года № 8630-10/9333, согласование производных документов ГЗК, в том числе отчета о наличии земель и распределении их по формам собственности, категориям, угодьям и пользователям, с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющими полномочия по распоряжению лесным и водным фондами, муниципальными органами законодательством Российской Федерации не предусмотрено.

В отсутствие нормативного положения об обязательности согласования отчета о наличии и распределении земель с иными органами исполнительной власти составление отчета по землям Одинцовского района Московской области осуществлялось без согласования с территориальными органами МПР России.

Сложившаяся ситуация привела к тому, что Управлением не были согласованы с территориальными органами МПР России сведения о площадях земель лесного и водного фондов, а также не выяснены причины значительных расхождений данных ГЗК, данных государственного водного реестра и государственного учета лесного фонда.

2. Соблюдение порядка выполнения государственной кадастровой оценки земель Одинцовского района Московской области

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» (далее - ГКОЗ) Государственному комитету Российской Федерации по земельной политике было предписано в 1999-2001 годах провести государственную кадастровую оценку всех категорий земель на территории Российской Федерации для целей налогообложения и иных целей, установленных законом.

В связи с отсутствием в соответствующих бюджетах в период с 1999 по 2003 год расходов на проведение государственной кадастровой оценки земель, на территории Московской области государственная кадастровая оценка земель была завершена почти на 5 лет позже сроков, установленных пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 945. Результаты ГКОЗ Одинцовского района Московской области были утверждены в ноябре 2005 года.

2.1. Земли сельскохозяйственного назначения

В целях выполнения ГКОЗ сельскохозяйственного назначения Московской области и подготовки сведений, необходимых для исчисления земельного налога на основе кадастровой стоимости земельных участков, министерством экологии и природопользования Московской области (далее - минэкологии Московской области) был заключен с ФГУП «ФКЦ «Земля» государственный контракт № 657-зем от 21 июля 2005 года («Государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения в Московской области», «Подготовка сведений, необходимых для исчисления земельного налога на основе кадастровой стоимости земельных участков»). Указанный контракт был заключен на основании решения конкурсной комиссии минэкологии Московской области. В соответствии с условиями контракта стоимость работ составила 89599,89 тыс. рублей, включая НДС, в том числе стоимость работ по выполнению ГКОЗ сельскохозяйственного назначения - 942,65 тыс. рублей. Результаты ГКОЗ сельскохозяйственного назначения утверждены распоряжением минэкологии Московской области от 30 ноября 2005 года № 226-РМ.

В ходе проверки не удалось подтвердить наличие заключения Роснедвижимости о проведении экспертизы результатов ГКОЗ сельскохозяйственного назначения.

Для выполнения ГКОЗ садоводческих, огороднических и дачных объединений Московской области Управлением был заключен государственный контракт № I-1.1.ФБ от 28 апреля 2004 года с ФГУП «Госземкадастръемка» - ВИСХАГИ на сумму 6695,36 тыс. рублей, включая НДС. Исполнение государственного контракта подтверждено актами выполненных работ, копиями платежных поручений и отчетом о ГКОЗ.

Соблюдение порядка рассмотрения результатов и представления их на утверждение в министерство экологии и природопользования Московской области подтверждается документами. Результаты ГКОЗ садоводческих, огороднических и дачных объединений Московской области, в том числе Одинцовского района, утверждены распоряжением министерства экологии и природопользования Московской области от 21 ноября 2005 года № 166-РМ.

2.2. Земли поселений (населенных пунктов)

ГКОЗ поселений Московской области (в том числе Одинцовского района) проводилась в рамках работ по 6 государственным контрактам на общую сумму 16531,23 тыс. рублей, которые были заключены в 2001-2003 годах Росземкадастром, Мособлкомземом и министерством экологии и природопользования Московской области.

Расходование средств областного бюджета в сумме 7176 тыс. рублей осуществлялось в 2001-2003 годах в соответствии с законом Московской области от 15 мая 2001 года № 90/2001-03 «Об областной целевой программе «Развитие земельной реформы в Московской области на 2001-2003 годы».

Расходование средств федерального бюджета в 2003 году в сумме 9231,23 тыс. рублей осуществлялось в рамках реализации федеральной целевой программой «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» (далее - ФЦП), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 745.

Заключение государственных контрактов в рамках реализации указанной ФЦП осуществлялось Росземкадастром и Мособлкомземом на основании письма Минэкономразвития России от 3 марта 2003 года № АШ-538/05, которым Росземкадастру было согласовано «размещение заказа у ФГУП «ФКЦ «Земля» на выполнение в 2003 году закрепленных за ним работ по вышеназванной ФЦП.

Приемка государственными заказчиками работ, выполненных ФГУП «ФКЦ «Земля» и его филиалом (Институтом ГИС) по ГКОЗ поселений Московской области в

2001-2004 годах, подтверждена копиями первичных документов по всем 6 государственным контрактам.

Во всех актах приемки выполненных работ по 6 государственным контрактам по государственной кадастровой оценке земель поселений Московской области отсутствуют сведения о замечаниях по качеству выполненных работ или отказе в их приемке.

Приказом Росземкадастра от 24 декабря 2003 года № П/363 был утвержден Перечень мероприятий на 2004 год по подготовке сведений для исчисления земельного налога на основе кадастровой стоимости земельных участков. Согласно данному приказу утверждение результатов ГКОЗ органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации было установлено до 15 сентября 2004 года. Однако документы, подтверждающие проведение Росземкадастром экспертизы результатов ГКОЗ поселений и представление их Управлением для утверждения в правительство Московской области, отсутствуют.

Таким образом, в 2004 году результаты ГКОЗ поселений Московской области не представлялись в правительство Московской области для их последующего утверждения. Результаты ГКОЗ поселений Московской области по 41 муниципальному образованию, выполненной в 2001-2003 годах Институтом ГИС в рамках реализации ФЦП, были представлены в Роснедвижимость в феврале 2005 года. Однако письмом от 6 апреля 2005 года № АО/0193 Роснедвижимость признала представленные результаты ГКОЗ поселений Московской области не соответствующими Методике государственной кадастровой оценки земель поселений (далее - Методика ГКОЗ поселений), утвержденной приказом Росземкадастра от 17 октября 2002 года № П/337.

В письме были приведены следующие недостатки, выявленные в результате проверки отчета:

- отсутствие файлов баз данных по 2 городам Московской области (г. Одинцово и г. Голицыно);
- отсутствие расчета базовой постоянной величины по вышеуказанным городам;
- отчет по государственной кадастровой оценке земель поселений Московской области не соответствует типовой структуре отчета;
- несоответствие данных отчета и данных специального программного обеспечения (после пересчета удельных показателей кадастровой стоимости земель);
- при переходе от стоимости квартиры к стоимости земли применялся «коэффициент земельного использования», не предусмотренный Методикой государственной кадастровой оценки земель поселений;
- по некоторым городам отсутствуют слои с важными видами объектов влияния;
- количество привлеченных экспертов не соответствует требованиям, установленным Техническими указаниями по государственной кадастровой оценке земель поселений, утвержденными 27 ноября 2001 года руководителем Федеральной службы земельного кадастра России С. И. Саем;
- в качестве источников информации о сделках указано «СМИ», необходимо указать конкретные наименования.

Признание Роснедвижимостью результатов ГКОЗ поселений Московской области не соответствующими нормативным документам, а также их возврат на доработку свидетельствуют о ненадлежащем качестве работ, выполненных в 2001-2003 годах.

С апреля по ноябрь 2005 года ФГУП «ФКЦ «Земля» и его филиал по Центральному федеральному округу устранили замечания и недостатки, касающиеся ГКОЗ поселений Московской области. Переработанные отчеты по ГКОЗ поселений 16 муниципальных образований, в том числе Одинцовского района, были представлены ФГУП «ФКЦ «Земля» в Управление в ноябре 2005 года.

Результаты ГКОЗ поселений района были рассмотрены и согласованы 14 ноября 2005 года протоколом межведомственной комиссии, созданной на основании распоряжения главы Одинцовского муниципального района Московской области от 25 июня 2002 года № 529-р. Министерством экологии и природопользования Московской области результаты ГКОЗ поселений Одинцовского района Московской области были утверждены 29 ноября 2005 года.

По результатам перерасчетов ГКОЗ, проведенных ФГУП «ФКЦ «Земля» в феврале 2006 года, были снижены величины удельных показателей кадастровой стоимости земель (далее - УПКСЗ) по 216 населенным пунктам Одинцовского района (91 %). Более чем в 2 раза были снижены УПКСЗ по 122 поселениям района (51,6 %), в том числе по 39 поселениям эти показатели были снижены более чем в 5 раз, а по отдельным населенным пунктам - в 7 и 8 раз.

22 февраля 2006 года ФГУП «ФКЦ «Земля» направило в адрес Управления переработанные отчеты по ГКОЗ поселений Одинцовского района Московской области (5 брошюр). В тот же день Управление направило их для утверждения в минэкологии Московской области, которое своим распоряжением от 22 февраля 2006 года № 11-РМ внесло соответствующие изменения в результаты ГКОЗ поселений Одинцовского района Московской области.

Таким образом, после устранения замечаний, изложенных в письме Роснедвижимости от 7 февраля 2006 года № АО/0042, результаты оценочных работ на сумму 16407,23 тыс. рублей, выполненных по государственным контрактам, были приняты Управлением и утверждены распоряжением минэкологии Московской области от 22 февраля 2006 года № 11-РМ в соответствии с Методикой государственной кадастровой оценки земель поселений.

2.3. Земли промышленности и иного специального назначения

Выполнение ГКОЗ промышленности и иного специального назначения Московской области осуществлялось в рамках выполнения государственного контракта № I-1.2.ФБ от 28 апреля 2004 года, заключенного Управлением с ОАО «МосНИИПИземлеустройства» на сумму 8700,0 тыс. рублей, включая НДС. Исполнение государственного контракта подтверждено соответствующими актами сдачи-приемки работ, копиями платежных поручений и отчетами.

В нарушение порядка, установленного приказом Роснедвижимости от 11 марта 2005 года № П/0044, Управление без заключения Роснедвижимости письмом от 30 ноября 2005 года № 7537-4 направило результаты ГКОЗ промышленности и иного специального назначения на утверждение в минэкологии Московской области.

Распоряжением минэкологии Московской области от 30 ноября 2005 года № 216-РМ были утверждены результаты ГКОЗ промышленности и иного специального назначения Московской области, в том числе Одинцовского района, при этом их проверка и экспертиза проведены не были.

Однако при проведении в декабре 2005 года Роснедвижимостью экспертизы расчетов кадастровой стоимости земельных участков, отнесенных к третьей группе видов использования земель, были выявлены недостатки, которые были оперативно устранены исполнителем работ.

В последующем Роснедвижимость письмами от 2 декабря 2005 года № АО/1048 и от 6 декабря 2005 года № АО/1063 подтвердила соответствие выполненных оценочных работ требованиям Методики государственной кадастровой оценке земель промышленности и иного специального назначения. Результаты оценочных работ утверждены распоряжениями министерства экологии и природопользования Московской области от 30 ноября

2005 года № 216-РМ (в редакциях распоряжений министерства экологии и природопользования Московской области от 24 марта 2006 года № 22-РМ, от 6 апреля 2006 года № 27-РМ, от 16 мая 2006 года № 46-РМ, от 7 июня 2006 года № 64-РМ, от 3 июля 2006 года № 86-РМ, от 28 июля 2006 года № 92-РМ, от 23 августа 2006 года № 105-РМ, от 6 сентября 2006 года № 112-РМ, от 3 ноября 2006 года № 133-РМ, от 20 ноября 2006 года № 140-РМ, от 29 декабря 2006 года № 183-РМ, от 5 февраля 2007 года № 18-РМ, от 19 марта 2007 года № 35-РМ, от 7 сентября 2007 года № 118-РМ).

2.4. Земли особо охраняемых территорий и объектов

С целью выполнения ГКОЗ особо охраняемых территорий и объектов Московской области Управлением был заключен государственный контракт № I-1.3.ФБ от 28 апреля 2004 года с ЗАО «Академ-Партнер» на сумму 5800,0 рублей, включая НДС.

Исполнение государственного контракта подтверждено соответствующими актами сдачи-приемки работ, копиями платежных поручений и отчетами.

Представление на экспертизу и последующее утверждение органом исполнительной власти результатов ГКОЗ особо охраняемых территорий и объектов выполнено Управлением в соответствии с установленным Роснедвижимостью порядком.

Результаты ГКОЗ особо охраняемых территорий и объектов Московской области были утверждены распоряжением минэкологии Московской области от 29 ноября 2005 года № 197-РМ.

2.5. Соблюдение порядка ГКОЗ вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка

Определение кадастровой стоимости указанных земельных участков осуществлялось в соответствии с Методическими указаниями по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 12 августа 2006 года № 222.

Помимо вышеназванных Методических указаний в своей деятельности Управление руководствовалось Методикой ГКОЗ садоводческих, огороднических и дачных объединений, утвержденной приказом Росземкадастра от 26 августа 2002 года № П/307.

Необходимо отметить, что данной Методикой предусмотрены существенные отличия в процедурах выполнения расчетов удельных показателей кадастровой стоимости земли для садоводческих (огороднических) объединений и УПКСЗ для дачных объединений, что в конечном итоге приводит к существенному различию стоимости земельных участков, расположенных в пределах одного территориального образования, но имеющих различный правовой статус.

По данным администрации Одинцовского муниципального района Московской области, по состоянию на 1 июля 2007 года, то есть через 1,5 года с момента завершения ГКОЗ поселений, на территории района насчитывается 62874 неоцененных земельных участка категории земель населенных пунктов.

В связи с тем, что в соответствии с положениями приказа Минэкономразвития России от 12 августа 2006 года № 222, зарегистрированного в Минюсте России 15 сентября 2006 года № 8297, уполномоченным органом правительства Московской области не производится утверждение результатов государственной кадастровой оценки вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка, в проверяемом периоде имело место нарушение пункта 10 Правил

проведения ГКОЗ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 года № 316.

3. Оценочное зонирование территории Одинцовского района Московской области

В соответствии с пунктом 8 постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 года № 316 в процессе ГКОЗ проводится оценочное зонирование территории. По результатам оценочного зонирования составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается кадастровая стоимость единицы площади в границах этих зон.

Проверкой установлено, что в нарушение пункта 8 постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 года № 316 в процессе ГКОЗ не производилось оценочное зонирование территории Одинцовского района Московской области, карты (схемы) оценочных зон не составлялись. Государственными контрактами, заключенными на выполнение работ по ГКОЗ Московской области, не предусматривалось проведение оценочного зонирования.

4. Анализ результатов ГКОЗ Одинцовского района Московской области

4.1. Земли сельскохозяйственного назначения

В соответствии с Методическими рекомендациями, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 4 июля 2005 года № 145, к землям пятой группы отнесены земли под лесами, не переведенные в установленном законодательством порядке в состав земель лесного фонда и находящиеся у землевладельцев (землепользователей) на праве постоянного (бессрочного) или безвозмездного пользования. Таким образом, данными Методическими рекомендациями лесные земли были включены в состав земель сельскохозяйственного назначения.

Положения вышеназванных Методических рекомендаций в части, касающейся земель пятой группы, не соответствовали действовавшему в тот период законодательству.

Действовавшей в 2005 году редакцией Земельного кодекса Российской Федерации отнесение лесных земель к землям сельскохозяйственного назначения не было предусмотрено. С принятием нового Лесного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации») в статью 77 Земельного кодекса Российской Федерации были внесены изменения, которые позволили частично устранить указанные выше противоречия.

Выполнение оценки земель пятой группы, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, действующими Методическими рекомендациями по ГКОЗ сельскохозяйственного назначения не предусмотрено. В соответствии с действовавшим в проверяемый период Лесным кодексом Российской Федерации указанные леса, так называемые «сельские леса», были отнесены к лесному фонду и должны были в соответствии со статьей 19 Лесного кодекса Российской Федерации находиться в федеральной собственности.

В то же время данные отчета о ГКОЗ сельскохозяйственного назначения свидетельствуют о том, что расчеты по указанным Методическим рекомендациям выполнялись не только в отношении категории земельных участков, находящихся у землевладельцев (землепользователей) на праве постоянного (бессрочного) или безвозмездного пользования, но и в отношении земельных участков в составе пятой группы, находящихся в собственности юридических лиц и граждан, занимающих площадь свыше 1152 гектаров.

Данное обстоятельство свидетельствует о необоснованном действии Методических рекомендаций в отношении земель пятой группы, находящихся в собственности граждан и юридических лиц в пределах Московской области.

Результаты государственной кадастровой оценки земельных участков сельскохозяйственного назначения Одинцовского района Московской области, в состав которых входят земли пятой группы и находящиеся в частной собственности ЗАО «Племзавод Макарова», ЗАО «Шарапово», ОАО «Московский конный завод № 1», АОЗТ «Матвеевское», ЗАО «Отрадное», ООО «Заречье-Девелопмент», ООО «Заречье-Сетунь», РСПК «Торопенки», СПК «Вымпел», рассчитаны в 2005 году с нарушением пункта 1.2 Методических рекомендаций и не могут быть признаны достоверными и обоснованными.

Вместе с тем анализ Методических рекомендаций по ГКОЗ сельскохозяйственного назначения позволил выявить ряд проблемных вопросов, оказывающих существенное влияние на обоснованность кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения:

- выполнение оценки земель сельскохозяйственного назначения производится только на основе капитализации расчетного рентного дохода, где за основу приняты данные о средней фактической урожайности основных сельскохозяйственных культур, сенокосов субъекта Российской Федерации в период 1966-1998 годов, без учета иных факторов, обусловленных развитием рынка земли и земельных отношений;

- в отношении земель второй группы не учитывается стоимость объектов недвижимости, расположенных на земельных участках. Так, сельскохозяйственные угодья приравнены к стоимости земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения, используемые для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции;

- включение во вторую группу нарушенных земель, находящихся под промышленной разработкой общераспространенных полезных ископаемых, уравнивает кадастровую стоимость сельскохозяйственных угодий и земель, на которых расположены песчаные или гравийные карьеры. Их оценка фактически определяется показателями урожайности, продуктивности, плодородия почв и прочими, не имеющими отношения к специфике определения кадастровой стоимости промышленных объектов;

- в части вопросов оценки замкнутых водоемов не учтены подходы и методы оценки, изложенные в Методических рекомендациях по ГКОЗ водного фонда;

- не предусмотрена дифференциация удельных показателей кадастровой стоимости второй и третьей групп в пределах административного района;

- к четвертой группе земель сельскохозяйственного назначения отнесены земли под древесно-кустарниковой растительностью (за исключением ползащитных полос), болотами, нарушенные земли и прочие, которые имеют существенные отличия по своим почвенным и экономическим характеристикам и относятся к различным угодьям. Уравнительный принцип определения кадастровой стоимости болот и древесно-кустарниковой растительности только на основании того, что эти земли обладают минимальным рентным доходом, вряд ли может считаться обоснованным. Так, согласно применяемому методу оценки кадастровая стоимость 1 га земель под древесно-кустарниковой растительностью, например, в Мякининской пойме вблизи Московской кольцевой автодороги, равна кадастровой стоимости 1 га оленьих пастбищ Ямало-Ненецкого, Эвенкийского или Корякского автономных округов и составляет 396-400 рублей за гектар;

- пятая группа земель сельскохозяйственного назначения, в которую включены земли под лесами, не переведенными в установленном законодательством порядке в состав земель лесного фонда и находящиеся у землевладельцев (землепользователей) на праве постоянного (бессрочного) или безвозмездного пользования, оценивается на основе Методики ГКОЗ лесного фонда без учета различий правового статуса указанных лесов и особенностей их использования.

В ходе проверки выявлены несоответствия данных ГЗК данным отчета о ГКОЗ сельскохозяйственного назначения и данным распоряжения министерства экологии и приро-

допользования Московской области от 30 ноября 2005 года № 226-РМ. Указанное обстоятельство свидетельствует об отсутствии контроля со стороны Управления Роснедвижимости по Московской области за соответствием и достоверностью представляемых данных.

4.2. Земли поселений

Государственная кадастровая оценка земель поселений Московской области (в том числе Одинцовского района) проводилась в 2001-2006 годах в соответствии с Методикой ГКОЗ поселений, утвержденной приказом Роснедвижимости от 17 октября 2002 года № П/337 и Техническими указаниями по государственной кадастровой оценке земель поселений, утвержденными 27 ноября 2001 года руководителем Федеральной службы земельного кадастра России С. И. Саем.

Результаты ГКОЗ поселений Московской области, выполненные по 6 государственным контрактам в 2001-2004 годах за счет средств областного и федерального бюджетов, письмом Роснедвижимости от 6 апреля 2005 года № АО/0193 были признаны не соответствующими Методике ГКОЗ поселений.

Переработанные ФГУП «ФКЦ «Земля» в 2005 году результаты ГКОЗ поселений Московской области в части, касающейся Одинцовского района, письмом Роснедвижимости от 7 февраля 2006 года № АО/0042 были признаны некорректными. В результате в период с 13 по 22 февраля 2006 года ФГУП «ФКЦ «Земля», руководствуясь требованиями Роснедвижимости, пересчитал результаты ГКОЗ поселений.

Проверка обоснованности результатов ГКОЗ поселений, полученных в результате указанного пересчета, показала следующее.

В соответствии с Методикой проведение ГКОЗ поселений осуществляется по двум технологическим линиям. По первой технологической линии определяется кадастровая стоимость земельных участков в границах поселений с численностью жителей 10000 человек и более, по второй - с численностью жителей менее 10000 человек.

Согласно данным, представленным администрацией Одинцовского муниципального района Московской области, на 1 января 2005 года в г. Кубинка насчитывалось 26158 человек, а в раб. пос. Большие Вяземы - 11162 человека. В нарушение пункта 3.1 Методики ГКОЗ поселений расчеты кадастровой стоимости земель населенных пунктов г. Кубинка и раб. пос. Большие Вяземы были выполнены по второй технологической линии. Таким образом, результаты ГКОЗ г. Кубинки и раб. пос. Большие Вяземы не соответствуют Методике ГКОЗ поселений, являются неполными и недостоверными.

В 2006 году при внесении изменений в отчет по ГКОЗ поселений была собрана информация о 131 цене предложения по продаже земельных участков по 66 населенным пунктам Одинцовского района, что составило 28 % от общего числа населенных пунктов района.

Собранная информация была получена преимущественно из сети «Интернет» - 90 предложений, из печатных изданий («Российская земля», газета «Из рук в руки», журнал «Недвижимость и цены», «О недвижимости в Одинцовском районе») - 41 предложение. В ходе проверки подтвердить достоверность использованной информации из печатных источников не удалось.

В результате анализа цен предложений собранных объектов-аналогов установлено, что исполнителем работ вводились поправки на уторгование (7 %) и дату предложения указанных объектов (1-20 %). Однако нормативные документы, регламентирующие величину вносимой поправки на уторгование, отсутствуют.

В ходе проведения проверки было установлено, что при сборе информации о ценах предложений по сделкам с земельными участками по Каринскому и Волковскому сельским округам к ценам предложений по Каринскому сельскому округу были добавлены

4 предложения Волковского сельского округа и наоборот. Фактически на 80 % использовались одни и те же предложения как для Каринского, так и для Волковского сельских округов. Это позволило исполнителю работ привести среднюю рыночную стоимость земельных участков под домами индивидуальной жилищной застройки в указанных сельских округах практически к одному уровню в соответствии с требованиями письма Роснедвижимости от 7 февраля 2006 года № АО/0042. Средняя рыночная стоимость земельных участков, указанная в отчете по государственной кадастровой оценке земель поселений, проведенной в 2006 году, по Волковскому сельскому округу составила 475,11 рубля за кв. м, по Каринскому - 425,43 рубля за кв. метр.

Прием, использованный исполнителями работ для выравнивания удельных показателей кадастровой стоимости земель соседних сельских округов, характеризует в ряде случаев низкую степень достоверности полученных результатов.

Кроме того, в отчете использовались цены предложений по населенным пунктам, не входящим в границы Одинцовского района Московской области, или не зарегистрированным как населенные пункты (Николина гора, Лесные дали, Мичуринец и др.).

Приведенные факты указывают на возможность субъективного влияния исполнителей на подбор предложений о рыночной стоимости земельных участков, а также на последующий отбор используемой для дальнейших расчетов «рыночной информации». Данные о ГКОЗ поселений Одинцовского района Московской области, полученные в феврале 2006 года, подтверждаются данными контрольных выгрузок, проведенных в ходе проверки на специальном программном обеспечении, используемом ФГУП «ФКЦ «Земля».

При проведении анализа ценообразующих факторов по поселениям и расчете коэффициентов, отражающих влияние на них, производится расчет коэффициентов различных уровней. В соответствии с пунктом 4.3.2.3 Технических указаний по ГКОЗ поселений при расчете коэффициента второго уровня проводится дифференциация поселений по административному уровню путем введения коэффициента Ка2 - коэффициент административного уровня. Для центров поселковых и сельских администраций он равен 1,5, для прочих населенных пунктов - 1.

На совещании у начальника Управления оценки объектов недвижимости Роснедвижимости О. А. Нестеровой, проведенном 2 февраля 2006 года (протокол № 1), было принято решение не применять данный коэффициент, так как в условиях развитого рынка недвижимости на территории административных районов и сельских округов его применение является нецелесообразным.

При внесении в 2006 году изменений в отчет по ГКОЗ поселений Одинцовского района Московской области коэффициент административного уровня, предусмотренный Методикой ГКОЗ поселений и Техническими указаниями, не применялся.

Исключение коэффициента административного уровня позволило снизить базовый УПКСЗ и, соответственно, кадастровую стоимость земель поселений Одинцовского района Московской области в 2-7 раз, а по Наро-Осановскому сельскому округу - более чем в 8 раз (д. Чупряково), что привело к уменьшению налогооблагаемой базы земель поселений.

В соответствии с действовавшей Методикой ГКОЗ поселений экспертная оценка соотношения вклада ценообразующих факторов, влияющих на кадастровую стоимость земельных участков конкретного населенного пункта, проводится на основе вопросника типовых анкет. Для сбора исходной информации используются специально разработанные табличные формы - опросные листы. Обработка анкет производится при помощи специального программного обеспечения, позволяющего произвести расчет кадастровой стоимости земельных участков различного вида функционального использования.

Актуализация данных, внесенных экспертами в опросные листы в 2000-2002 годах, в ходе работ по ГКОЗ поселений в 2005 году не производилась, а также не пересматри-

валась при внесении изменений в ГКОЗ поселений Одинцовского района Московской области в феврале 2006 года.

Вызывает сомнение достоверность представленных опросных листов, только на одном из них по Каринскому сельскому округу указана дата (2000 год), на остальных даты составления отсутствуют, нет подписей уполномоченных должностных лиц, приведенные в них данные не соответствуют действительности. При этом опросные листы являются первичными документами, на основе которых определяются показатели для расчета коэффициента относительной ценности объектов и производятся последующие расчеты.

В пределах территорий поселений коэффициент относительной ценности объекта Ку рассчитывается по формуле: $Ky = (1 + K1 + K2 + K3 + K4 + K5 + K6 + K7) * Kп$.

При его расчете учитывается влияние 8 групп факторов (K1 - доступность к общественному центру, K2 - обеспеченность централизованным инженерным оборудованием, K3 - историческая ценность застройки и др.), в том числе престижность населенного пункта (Kп).

При расчете коэффициент Kп может принимать значение от 0,1 до 5. Величина коэффициента определяется экспертно в зависимости от степени престижности населенного пункта и согласовывается на межведомственной комиссии муниципального образования.

Так, согласно протоколу от 26 декабря 2005 года межведомственной комиссией Одинцовского района Московской области были установлены значения коэффициентов престижности поселений для 6 населенных пунктов района из 236 оцененных, что составило 2,5 % от их общего числа.

Для таких сельских округов как Барвихинский, в границы которого входят населенные пункты Барвиха, Жуковка, Раздоры и др., Успенский, в границы которого входят ДСК «Ранис» (Николина Гора), Горки-10, Успенское и др., коэффициент престижности брался равным 1.

Результаты государственной кадастровой оценки земель поселений Московской области, выполненной в 2004-2006 годах, представлены в таблице (выборочно приведены данные по отдельным населенным пунктам Одинцовского района Московской области):

Наименование поселений	Кадастровая стоимость земли под домами индивидуальной жилой застройки (руб./кв. м)		
	2004 г.	2005 г.	2006 г.
1	2	3	4
Минимальное значение	3777,00	259,80	294,87
Максимальное значение	104286,00	18391,35	7389,25
Среднее значение	21352,00	2853,27	1355,44
в том числе выборочно по отдельным населенным пунктам Одинцовского района			
с. Аксиньино	32976,00	4105,07	1853,85
с. Иславское	38226,00	2675,90	1812,65
д. Барвиха	42621,00	9142,37	5558,00
п. Барвиха	20685,00	18391,00	7389,25
п. Дачного хозяйства «Жуковка»	69228,00	9035,75	5493,75
д. Жуковка	5076,00	9622,14	5847,15
д. Калчуга	24948,00	8449,36	5140,35
д. Шульгино	7101,00	8022,89	4883,33
д. Скорогово	37656,00	2817,47	1230,81
с. Ершово	104286,00	5809,04	1103,65
д. Красные всходы	40779,00	1955,61	560,06
д. Иглово	7653,00	374,82	423,46
с. Каринское	5001,00	850,79	634,08
д. Волково	11793,00	4036,56	512,49
п. Дубки	4800,00	5088,52	658,16
д. Чупряково	7656,00	5818,48	707,85
д. Сколково	51975,00	2606,25	2487,94
п. Горки-10	17436,00	6527,04	2457,71

1	2	3	4
п. дома отдыха «Успенское»	34674,00	5535,19	2086,06
п. ДСК «Ранис» (Николина гора)	-	4543,33	1714,40
д. Маслово	67557,00	4863,29	1834,29
с. Успенское	48972,00	10510,46	2625,56
р.п. Заречье	38439,00	2598,49	2045,31

В 2007 году Минэкономразвития России своим приказом от 15 февраля 2007 года № 39 утвердило новые Методические указания по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, которые не предусматривают использование опросных листов, коэффициентов административного уровня и коэффициентов престижности. Для определения значений факторов стоимости земельных участков в составе земель населенных пунктов, предусмотрено использование форм сбора исходной информации, которые заполняются исполнителем работ по ГКОЗ на основании сведений доказательственного значения, представляемых соответствующими органами и организациями (органами государственной статистики, муниципальными органами и т. д.) или находящиеся в открытом доступе (туристические карты, Интернет).

При выполнении расчетов по ГКОЗ садоводческих, огороднических и дачных объединений учитывается категория земель, на которых расположены эти объединения. При этом согласно данным отчета по ГКОЗ садоводческих, огороднических и дачных объединений Одинцовского района Московской области, выполненного ФГУП «Госземкадастрсъемка» - ВИСХАГИ в 2004 году, 86 из 543 объединений расположены или отнесены к категории земель поселений. Все земельные участки этих 86 объединений оценены по Методике ГКОЗ садоводческих, огороднических и дачных объединений, утвержденной приказом Росземкадастра от 26 августа 2002 года № П/307.

В то же время Методикой ГКОЗ поселений также предусмотрена кадастровая оценка земельных участков, находящихся в составе дачных, садоводческих и огороднических объединений.

В зависимости от применяемой методики с учетом категории земель, указанной в документах о правах на землю, удельный показатель кадастровой стоимости в отношении одного и того же земельного участка, отнесенного к категории «земли поселений» и предназначенного для ведения садоводства, огородничества или дачного строительства, может иметь разницу до 40 процентов.

Экспертизу результатов ГКОЗ осуществляет Роснедвижимость. Проверкой установлено, что в некоторых случаях Управлением не проверялось соответствие данных в отчетах по ГКОЗ данным ГЗК. Так, сведения, полученные из ИФНС России по г. Одинцово Московской области, свидетельствуют о том, что данные электронных баз Роснедвижимости по ГКОЗ, а также данные выписок из ГЗК, выдаваемые органами Роснедвижимости, в ряде случаев не соответствуют данным распоряжений министерства экологии и природопользования Московской области об утверждении результатов ГКОЗ.

Выводы

1. В нарушение статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах, не отнесены в Одинцовском районе Московской области к землям водного фонда.

2. В нарушение статьи 5 Федерального закона от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» отсутствует сопоставимость и совместимость сведений государственного земельного кадастра Одинцовского района Московской области со сведениями, содержащимися в государственном водном реестре и государственном учете лесного фонда.

Кроме того, в нарушение пункта 5 Положения об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2002 года № 846, в ряде случаев отсутствовало должное взаимодействие территориальных органов Роснедвижимости с другими федеральными органами исполнительной власти, подведомственными МПР России, по вопросам мониторинга земель лесного и водного фондов в Одинцовском районе Московской области.

3. В связи с отсутствием в соответствующих бюджетах в 1999-2003 годах расходов на проведение государственной кадастровой оценки земель на территории Московской области государственная кадастровая оценка земель была завершена почти на 5 лет позже сроков, установленных пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 945.

4. Проверкой выявлены нарушения пунктов 8 и 10 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 года № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель».

Так, при проведении государственной кадастровой оценки земель Московской области, в том числе Одинцовского района, оценочное зонирование территории Одинцовского района не производилось, карты (схемы) оценочных зон не составлялись. В 2004 году Управлением Роснедвижимости по Московской области не были представлены для их последующего утверждения в правительство Московской области результаты государственной кадастровой оценки земель поселений Московской области.

Таким образом, Управлением Роснедвижимости по Московской области в 2004-2005 годах в отдельных случаях не соблюдался установленный приказами Роснедвижимости порядок представления на экспертизу в Роснедвижимость результатов государственной кадастровой оценки земель.

5. Признание Роснедвижимостью результатов государственной кадастровой оценки земель поселений Московской области, не соответствующих Методике государственной кадастровой оценки земель поселений, утвержденной приказом Росземкадастра от 17 октября 2002 года № П/337, и последующий возврат их на доработку свидетельствуют о ненадлежащем качестве выполненных в 2001-2004 годах работ по 6 государственным контрактам, заключенным министерством экологии и природопользования Московской области, Росземкадастром и Мособлкомземом.

Таким образом, в нарушение пункта 4 статьи 3 Федерального закона от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» правительством Московской области, Мособлкомземом и Росземкадастром в 2001-2004 годах в рамках выполнения государственных контрактов по государственной кадастровой оценке земель поселений Московской области была принята работа (отчеты о ГКОЗ поселений) ненадлежащего качества на сумму 16407,23 тыс. рублей.

В дальнейшем после устранения замечаний, изложенных в письме Роснедвижимости от 7 февраля 2006 года № АО/0042 о проведении экспертизы, результаты работ на указанную сумму были приняты Управлением и утверждены распоряжением министерства экологии и природопользования Московской области от 22 февраля 2006 года № 11-РМ в соответствии с требованиями Методики государственной кадастровой оценки земель поселений.

6. В нарушение пункта 1.2 Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 4 июля 2005 года № 145, лесные земли, находящиеся в собственности юридических лиц и граждан, были оценены в 2005 году как земли пятой груп-

пы. В соответствии с вышеназванными Методическими рекомендациями к землям пятой группы отнесены земли под лесами, не переведенные в установленном законодательством порядке в состав земель лесного фонда и находящиеся у землевладельцев (землепользователей) на праве постоянного (бессрочного) или безвозмездного пользования.

Таким образом, результаты государственной кадастровой оценки земельных участков сельскохозяйственного назначения Одинцовского района Московской области, в состав которых входят земли пятой группы, находящиеся в собственности ЗАО «Племзавод Макарова», ЗАО «Шарапово», ОАО «Московский конный завод № 1», АОЗТ «Матвеевское», ЗАО «Отрадное», ООО «Заречье-Девелопмент», ООО «Заречье-Сетунь», РСПК «Торопенки», СПК «Вымпел», выполненные в 2005 году, не соответствуют Методическим рекомендациям по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения и не могут быть признаны обоснованными и достоверными.

7. Результаты государственной кадастровой оценки земель поселений Одинцовского района Московской области, утвержденные распоряжением минэкологии Московской области от 22 февраля 2006 года № 11-РМ, получены с учетом решения Роснедвижимости от 2 февраля 2006 года об исключении из расчетов коэффициента административного уровня при отсутствии его документального подтверждения.

8. Сведения о кадастровой стоимости по ряду земельных участков, полученные из ИФНС России по г. Одинцово Московской области, не соответствуют данным Роснедвижимости по государственной кадастровой оценке земель данным государственного земельного кадастра района, а также данным министерства экологии и природопользования Московской области, вследствие допущенных технических ошибок, которые в дальнейшем устранялись в установленном порядке.

Предложения

По результатам контрольного мероприятия предлагается направить:

1. Представление руководителю Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.
2. Отчет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
3. Отчет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД