

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

«29» декабря 2018 г.

№ ОМ-198/14-02

## ОТЧЕТ

### **о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ деятельности федеральных органов исполнительной власти по администрированию доходов, получаемых от использования земельных участков, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года»**

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
(протокол от 23 ноября 2018 г. № 61К (1282))

**1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:** пункт 3.13.0.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

**2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия:** деятельность федеральных органов исполнительной власти по администрированию доходов федерального бюджета, получаемых от использования земельных участков.

#### **3. Цели экспертно-аналитического мероприятия:**

3.1. Анализ нормативного правового регулирования и методического обеспечения деятельности органов исполнительной власти по передаче в аренду земельных участков и продаже права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности, и администрирования соответствующих доходов федерального бюджета.

3.2. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти по вовлечению в арендные отношения земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и администрированию соответствующих доходов.

**4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия:** 4.1. Министерство обороны Российской Федерации (г. Москва); 4.2. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (г. Москва); 4.3. Федеральное агентство воздушного транспорта (г. Москва); 4.4. Федеральное дорожное агентство (г. Москва); 4.5. Федеральное агентство морского и речного транспорта (г. Москва); 4.6. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (г. Москва); 4.7. Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в городе

Москве (г. Москва); 4.8. Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Краснодарском крае и Республике Адыгея (Краснодарский край, г. Краснодар); 4.9. Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Самарской области (Самарская область, г. Самара); 4.10. Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Тамбовской и Липецкой областях (Тамбовская область, г. Тамбов); 4.11. Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Ростовской области (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону); 4.12. Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Саратовской области (Саратовская область, г. Саратов); 4.13. Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Воронежской области (Воронежская область, г. Воронеж); 4.14. Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Красноярском крае, Республике Хакасия и Республике Тыва (Красноярский край, г. Красноярск); 4.15. Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Нижегородской области (Нижегородская область, г. Нижний Новгород); 4.16. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (г. Москва); 4.17. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (г. Москва); 4.18. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве (г. Москва); 4.19. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Адыгея (Республика Адыгея, г. Майкоп); 4.20. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Краснодарскому краю (Краснодарский край, г. Краснодар); 4.21. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Самарской области (Самарская область, г. Самара); 4.22. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Тамбовской области (Тамбовская область, г. Тамбов); 4.23. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Липецкой области (Липецкая область, г. Липецк); 4.24. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ростовской области (Ростовская

область, г. Ростов-на-Дону); 4.25. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Саратовской области (Саратовская область, г. Саратов); 4.26. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Воронежской области (Воронежская область, г. Воронеж); 4.27. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Красноярскому краю (Красноярский край, г. Красноярск); 4.28. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Хакасия (Республика Хакасия, г. Абакан); 4.29. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Тыва (Республика Тыва, г. Кызыл); 4.30. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Нижегородской области (Нижегородская область, г. Нижний Новгород); 4.31. Правительство Москвы (г. Москва); 4.32. Администрация Главы Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея (Республика Адыгея, г. Майкоп); 4.33. Правительство Нижегородской области (Нижегородская область, г. Нижний Новгород); 4.34. Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва); 4.35. Администрация Краснодарского края (Краснодарский край, г. Краснодар); 4.36. Правительство Самарской области (Самарская область, г. Самара); 4.37. Администрация Тамбовской области (Тамбовская область, г. Тамбов); 4.38. Администрация Липецкой области (Липецкая область, г. Липецк); 4.39. Правительство Ростовской области (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону); 4.40. Правительство Саратовской области (Саратовская область, г. Саратов); 4.41. Правительство Воронежской области (Воронежская область, г. Воронеж); 4.42. Правительство Красноярского края (Красноярский край, г. Красноярск); 4.43. Правительство Республики Хакасия (Республика Хакасия, г. Абакан); 4.44. Правительство Республики Тыва (Республика Тыва, г. Кызыл).

**5. Исследуемый период:** 2017 год и истекший период 2018 года (при необходимости более ранние периоды).

**6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия:** с 3 мая по 23 ноября 2018 года.

**7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия:**

### 7.1. Анализ нормативного правового регулирования и методического обеспечения деятельности органов исполнительной власти по передаче в аренду земельных участков и продаже права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности и администрирования соответствующих доходов федерального бюджета

Согласно статье 22 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) земельные участки, за исключением изъятых из оборота, могут быть предоставлены в аренду<sup>1</sup>.

Случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах (в форме аукциона) и без проведения торгов указаны в статье 39.6 ЗК РФ. Всего в подпунктах 1 – 37<sup>2</sup> пункта 2 данной статьи указаны 43 случая, в которых договор аренды земельного участка заключается без проведения торгов. Возможность заключения договора аренды земельного участка без проведения торгов также установлена нормами пунктов 20, 21 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ) в отношении отдельных случаев для земельных участков под объектами незавершенного строительства, многолетними насаждениями.

Статьей 65 ЗК РФ установлена платность использования земли в Российской Федерации в формах земельного налога и арендной платы. При этом в статье 39.7 ЗК РФ определено, что размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством Российской Федерации, а полномочия по порядку определения арендной платы осуществляются:

Орган, определяющий размер арендной платы	Земельные участки
Правительство Российской Федерации	земельные участки в федеральной собственности
Орган государственной власти субъекта Российской Федерации	земельные участки в собственности субъектов Российской Федерации
	земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена
Орган местного самоуправления	земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности

В случаях, перечисленных в пункте 5 статьи 39.7 ЗК РФ<sup>3</sup>, размер

<sup>1</sup> При этом изъятые из оборота земельные участки могут предоставляться в аренду в установленных федеральными законами случаях.

<sup>2</sup> Включая промежуточные подпункты 13.1-13.3, 23.1-23.2.

<sup>3</sup> Всего в подпунктах 1-6 перечислены 7 случаев, в основном связанных с освоением территории.

арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в размере не выше размера земельного налога, рассчитанного в отношении такого земельного участка.

Кроме того, в статье 3 Федерального закона № 137-ФЗ установлены переходные нормы, устанавливающие размер арендной платы для земель:

переоформленных с права постоянного (бессрочного) пользования<sup>4</sup> на право аренды – в пределах 2 % кадастровой стоимости, арендуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения – в пределах 0,3 % кадастровой стоимости, земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте – 1,5 % кадастровой стоимости;

предоставленных членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения без торгов – в пределах размера земельного налога;

предоставленных до 1 марта 2007 года для жилищного строительства – не менее 2,5 % кадастровой стоимости, если объекты не введены в эксплуатацию по истечении двух лет, не менее 5 %, если не введены в эксплуатацию по истечении трех лет.

Несмотря на то, что в пункте 2 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ установлена необходимость переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды, проверкой установлено, что в отношении 257 земельных участков площадью 62,0 тыс. га федеральными государственными унитарными предприятиями до настоящего времени права землепользования не переоформлены<sup>5</sup>. При этом согласно нормам, установленным в пункте 3 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ (в редакции от 18 июля 2011 года) действия по переоформлению прав унитарными предприятиями не ограничиваются сроком, установленным в пункте 2 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ – до 1 июля 2012 года. Таким образом, федеральные унитарные предприятия не перечисляют в доход федерального бюджета арендную плату, а являются плательщиками земельного налога.

Кроме перечисленных способов определения арендной платы за земельные участки в отсутствие правительственных актов, предусмотренных пунктом 1 статьи 39.7 ЗК РФ<sup>6</sup>, законодательством фактически

<sup>4</sup> Кроме случаев, указанных в пункте 2.1 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ.

<sup>5</sup> МТУ Росимущества в Тамбовской и Липецкой областях - 51 земельный участок общей площадью 20 842,9 га, ТУ Росимущества в Нижегородской области – 177 земельных участков общей площадью 34 437,8 га, ТУ Росимущества в Саратовской области – 29 земельных участков общей площадью 6 714,5 га.

<sup>6</sup> В первоначальной редакции ЗК РФ тождественная норма содержалась в пункте 4 статьи 22.

предусматривался только базовый принцип определения арендной платы – на основании отчета об оценке в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Действующим законодательством, а именно пунктом 3 статьи 39.20 ЗК РФ, допускается передача в аренду земельных участков федеральным учреждениям, деятельность которых финансируется за счет средств федерального бюджета, в случае заключения договоров с множественностью лиц на стороне арендатора. В указанном случае в соответствии с подпунктом 4 пункта 5 статьи 39.7 ЗК РФ арендная плата ограничена размером земельного налога. При этом такие организации обладают правом на получение земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование и в безвозмездное пользование согласно положениям статей 39.9 и 39.10 ЗК РФ. При реализации указанной нормы, по сути, происходит замещение земельного налога, уплачиваемого в доход местных бюджетов, на арендную плату, подлежащую зачислению в федеральный бюджет.

Случаи заключения таких договоров аренды отмечены в деятельности территориальных управлений и межрегиональных управлений Росимущества (далее – соответственно ТУ и МТУ). По договорам аренды земельных участков, заключенных ТУ Росимущества в городе Москве, в 8 случаях арендаторами выступают как федеральные учреждения, в том числе учреждения культуры, так и органы охраны правопорядка<sup>7</sup>. Такой договор заключен также Управлением делами Президента Российской Федерации с подведомственными ему федеральными учреждениями<sup>8</sup>.

Вместе с тем в ряде случаев земельные участки используются органами государственной власти без оформления договорных отношений на праве ограниченного пользования (сервитута). Так, Управлением Судебного департамента в Саратовской области на таком праве используется земельный участок, относящийся к закрепленным за ним в оперативном управлении помещениям<sup>9</sup>. *Фактически такие случаи в настоящее время выпадают из действующей нормативной правовой базы, регулирующей арендные отношения и предоставление участков в постоянное (бессрочное) пользование.*

Первым нормативным правовым правительственным актом,

---

<sup>7</sup> ФГБУВО «Российская государственная специализированная академия искусств», УВД по ВАО ГУ МВД РФ по городу Москве, ФГБУ «Российский федеральный геологический фонд», ФГБУК «Большой театр».

<sup>8</sup> ФГБУ «Больница с поликлиникой» Управления делами Президента Российской Федерации и ФГБУ «Управление по эксплуатации зданий Федерального Собрания Российской Федерации» Управления делами Президента Российской Федерации.

<sup>9</sup> Земельный участок по адресу: г. Саратов, ул. Горького А.М., угол ул. им. Пушкина А.С., д. 21/2, площадью 2054 кв.м предоставлен в пользование на основании статьи 36 ЗК РФ (утратившей силу с марта 2015 года).

регулирующим размер арендной платы, является постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264 «О порядке пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», в котором Минэкономразвития России поручалось утвердить примерную форму договора аренды земельного участка и утвердить ставки арендной платы исходя из среднего показателя кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения по субъектам Российской Федерации, а для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – среднего показателя кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения соответственно в Московской и Ленинградской областях.

В утвержденных указанным постановлением Правилах пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными ОАО «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД»), установлены особенности условий заключаемых с ОАО «РЖД» договоров аренды земельных участков, в частности, единый срок действия договоров – 49 лет.

Во исполнение указанного постановления приказом Минэкономразвития России от 4 декабря 2006 г. № 396 утверждены в абсолютных значениях (в рублях за гектар в год) ставки арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные ОАО «РЖД» по субъектам Российской Федерации, а приказом от 22 июля 2006 г. № 197 утверждена примерная форма договора аренды земельного участка, являющегося федеральной собственностью и предоставленного ОАО «РЖД». Отмечаются случаи несоблюдения утвержденной примерной формы договора аренды при заключении территориальными органами Росимущества в Красноярском крае и Ростовской области в 2017–2018 годах договоров с ОАО «РЖД»<sup>10</sup>.

В случаях, когда земельный участок отнесен к лесным в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации, минимальные ставки платы за единицу площади лесного участка (без изъятия лесных ресурсов)

---

<sup>10</sup> Так, ТУ Росимущества в Ростовской области исключило из договора от 2 апреля 2018 г. № 1478 пункты 1.2, 1.3, 1.4 и раздел 6 («Обстоятельства непреодолимой силы»), предусмотренные примерной формой договора, а раздел 3 («Размер и условия внесения арендной платы») изложен в другой редакции. При этом в договор включено по сути неисполнимое условие о возможности изменения арендной платы в случае изменения кадастровой стоимости, не имеющей отношения к способу определения размера арендной платы. Также не соответствует примерной форме договор аренды от 12 апреля 2017 г. № 23-21, заключенный ТУ Росимущества в Красноярском крае.

устанавливаются Правительством Российской Федерации<sup>11</sup>. В частности, издано постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»<sup>12</sup>. В случае заключения договора аренды без торгов, фактически продлевающего арендные отношения по ранее предоставленным в аренду земельным участкам по результатам торгов на срок от десяти лет, ставка определяется по Методике определения размера арендной платы по договору аренды лесного участка, заключаемому в соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2016 г. № 53.

Впоследствии принято еще одно специальное постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2008 г. № 30 «Об утверждении ставок арендной платы за пользование земельными участками, приватизация которых в соответствии с законодательством Российской Федерации не допускается и которые передаются организациям атомного энергопромышленного комплекса по договорам аренды», в котором установлены фиксированные ставки арендной платы за 1 га в год. При этом арендная плата за такой земельный участок не может превышать 50 % суммы земельного налога, что соответствует установленному законом ограничению<sup>13</sup>.

Во исполнение указанного постановления Минэкономразвития России приказом от 14 апреля 2009 г. № 127 утверждена примерная форма договора аренды. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены факты неприменения данной формы договора в деятельности территориальных органов Росимущества<sup>14</sup>.

Арендная плата за земли, находящиеся в федеральной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (далее

<sup>11</sup> Для земельных участков в собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной собственности - соответственно, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

<sup>12</sup> Правительством Российской Федерации регулярно издаются постановления, которыми утверждаются коэффициенты к ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности (от 17 сентября 2014 г. № 947, от 14 декабря 2016 г. № 1350, от 11 ноября 2017 г. № 1363).

<sup>13</sup> Пункт 12 статьи 4 Федерального закона от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>14</sup> Договоры аренды земельных участков между ТУ Росимущества в Нижегородской области и ФГУП «Российский федеральный ядерный центр – Всероссийский научно-исследовательский институт экспериментальной физики» от 23 ноября 2017 г. № 1082/60, 1083/60, 1084/60, 1085/60 составлены без применения утвержденной примерной формы договора аренды земельного участка.

– ГК «Росавтодор»), ограничена 1 % кадастровой стоимости согласно нормам, установленным частью 3 статьи 36 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Полномочия по ее определению закреплены за органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта. Приказом Минтранса России от 26 апреля 2010 г. № 105 арендная плата определена в размере 0,01 % от кадастровой стоимости земельного участка, или 1/100 установленной указанным федеральным законом предельной ставки.

Основным (и единственным) системным документом, регулирующим определение размера арендной платы, стало постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 (далее – Постановление № 582), которым утверждены Основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (далее – Основные принципы арендной платы) и Правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации (далее – Правила арендной платы № 582). Таким образом, *с момента принятия в 2001 году ЗК РФ, то есть на протяжении почти 8 лет, вопросы установления арендной платы за земли, находящиеся в федеральной собственности системно не регулировались.*

Основными принципам арендной платы, в частности, установлена возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости (принцип предельной простоты расчета), а также ограничение размера арендной платы, устанавливаемое в связи с переоформлением прав на земельные участки, не более чем двукратного размера земельного налога (принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки).

В соответствии с пунктом 4 Постановления № 582 (введен постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2017 г. № 531) приказом Минэкономразвития России от 29 декабря 2017 г. № 710 утверждены Методические рекомендации по применению основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. То есть методические

рекомендации появились спустя 8 лет после принятия Постановления № 582.

В соответствии с Правилами арендной платы № 582 размер годовой арендной платы за земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, определяется федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия собственника (если иное не установлено федеральными законами) четырьмя способами:

1) на основании оценки, проведенной независимым оценщиком;

2) по результатам торгов, проводимых в форме аукциона (далее - торги), на которых согласно статье 39.11 ЗК РФ определяется ежегодный размер арендной платы. При этом законодательно установлено, что начальная цена предмета аукциона на право заключения договора аренды земельного участка<sup>15</sup> устанавливается *по выбору уполномоченного органа* в размере ежегодной арендной платы, определенной по результатам рыночной оценки, или в размере не менее 1,5 % кадастровой стоимости такого земельного участка<sup>16</sup>.

При этом согласно пункту 11 статьи 39.8 ЗК РФ договор аренды может заключаться не только с победителем аукциона, но и на начальных условиях с лицом, которым подана единственная заявка на участие в аукционе, с заявителем, признанным единственным участником аукциона и единственным принявшим участие в аукционе участником.

Тем самым действующей системой нормативного правового регулирования допускается возможность заключения договоров аренды на земельные участки на начальных условиях, или близких к ним условиях проведения аукциона. Так, например, ТУ Росимущества в Саратовской области в 2018 году заключен договор с лицом, подавшим единственную заявку на участие в открытом аукционе по минимальному начальному размеру годовой арендной платы за земельный участок площадью 1 га<sup>17</sup> – 25,2 тыс. рублей, или 3,0 % кадастровой стоимости. В отношении земельного участка сельскохозяйственного назначения площадью 107,1 га<sup>18</sup>, несмотря на допуск к участию 4 заявок, по итогам аукциона арендная плата определена в размере 12,2 тыс. рублей, что на 3,0 % выше начальной 11,9 %.

ТУ Росимущества в Ростовской области по итогам признанных

<sup>15</sup> За исключением аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории или ведения дачного хозяйства (за исключением случая проведения аукциона в соответствии с пунктом 7 статьи 39.18 ЗК РФ), по результатам которого определяется размер первого арендного платежа. В указанном случае начальная цена предмета аукциона определяется по результатам рыночной оценки.

<sup>16</sup> Если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении аукциона (пункт 14 статьи 39.11 ЗК РФ).

<sup>17</sup> По адресу: Саратовская обл., Новобурасский р-н, Новобурасское м.о., п. Бурасы, ул. ж.д. Тупик.

<sup>18</sup> По адресу: Саратовская обл., р-н Новоузенский, г. Новоузенск, юго-западнее п. Ближний.

несостоявшимися аукционов, проведенных в 2017 – 2018 годах, на начальных условиях заключены 6 договоров аренды<sup>19</sup>. При этом начальный размер арендной платы устанавливался территориальным органом в размере 1,5 % от кадастровой стоимости.

В качестве положительного опыта отмечается определение начальной цены на основании отчетов об оценке. Так, ТУ Росимущества в Воронежской области по итогам проведения в 2018 году торгов два земельных участка общей площадью 2 га<sup>20</sup> переданы в аренду по цене 237,8 тыс. рублей в год, при этом, исходя из их кадастровой стоимости (135,0 тыс. рублей суммарно), минимальный размер арендной платы мог составить 2,0 тыс. рублей.

Вместе с тем отмечаются случаи, когда в условиях высокой конкуренции арендная плата, определенная на торгах, многократно превышает минимальную. Так, ТУ Росимущества в Саратовской области в 2017 году по результатам открытого аукциона арендная плата коммерчески привлекательного земельного участка<sup>21</sup> площадью 0,13 га с начальной цены, определенной в размере 1,5 % кадастровой стоимости, или 87,7 тыс. рублей, выросла более чем в 60 раз до 5 352,6 тыс. рублей.

В ходе проведенных проверок установлены факты, свидетельствующие о наличии вторичного рынка купли-продажи прав аренды федеральных земельных участков, обусловленные положениями пункта 9 статьи 22 ЗК РФ, согласно которым при аренде земельного участка, находящегося в государственной собственности, на срок более чем 5 лет арендатор имеет право передавать свои права и обязанности по договору третьему лицу без согласия арендодателя при условии его уведомления.

Так, в Краснодарском крае по 43 договорам аренды, изначально заключенным без проведения торгов в феврале и апреле 2017 года с ООО «Лукойл-Экоэнерго», в июле 2017 года права и обязанности арендатора за плату в размере 31,9 тыс. рублей по каждому договору, переуступлены ООО «Энергетические технологии». В августе 2017 года указанная организация переуступила права и обязанности арендатора по договорам за плату от 69,0 до 143,0 тыс. рублей ООО «Межрегиональный центр правовой поддержки» и ООО «Эра Тимбер», а также физическим лицам. В последующем указанные

---

<sup>19</sup> Договоры аренды от 17 апреля 2018 года № 1670, 1668, 1669, от 12 января 2018 г. № 1650, от 1 июля 2018 г. № 1706, от 9 января 2018 г. № 1654.

<sup>20</sup> По адресу: Воронежская обл., г. Воронеж, ФГУППЗ «Кировский», кад. №№ 36:34:0310011:294, 36:34:0310011:295, категория - земли населенных пунктов, разрешенное использование - для сельскохозяйственного производства.

<sup>21</sup> По адресу: Саратовская обл., г. Саратов, пр-кт Энтузиастов, 39, площадью 1332 кв.м.

лица также переуступили свои права и обязанности третьим лицам, но уже за плату от 103,9 до 4 065,0 тыс. рублей.

В Краснодарском крае в публичном доступе размещено объявление о продаже прав аренды федерального земельного участка, расположенного на озере Абрау по цене 30 000,0 тыс. рублей, что более чем в 2 раза выше его кадастровой стоимости – 13 353,0 тыс. рублей<sup>22</sup>.

При этом большая часть соглашений о переуступке заключается безвозмездно, либо по незначительным ценам, что может свидетельствовать о наличии «серого» рынка перехода прав. Например, ООО «Технокей» по 178 земельным участкам общей площадью 24,6 га в г. Краснодаре переуступлены права и обязанности физическим лицам по цене 50 тыс. рублей за участок, или в общей сумме за 8 900,0 тыс. рублей. При этом в районе расположения на рынке предлагаются земельные участки по цене от 262,0 до 562,0 тыс. рублей за 1 сотку, что в сумме для всех участков составляет порядка 644,3 – 1 382,0 млн. рублей.

3) на основании кадастровой стоимости земельных участков.

Виды и цели предоставления земельных участков	%, от кад. стоимости
Земельные участки, предоставленные физическому или юридическому лицу, имеющему право на: - освобождение от уплаты земельного налога; - уменьшение налоговой базы при уплате земельного налога, если налоговая база в результате уменьшения на не облагаемую налогом сумму принимается равной нулю; - уменьшение налоговой базы при уплате земельного налога, если размер налогового вычета меньше размера налоговой базы. При этом 0,01 % устанавливается в отношении арендной платы, равной размеру такого вычета; Земельные участки, изъятые из оборота; Земельные участки, загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами и т.д.;	0,01 %
Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, право на который переоформлено, а также из земель сельскохозяйственного назначения, ограниченных в обороте (за исключением приобретения прав аренды на торгах) - до 1 марта 2015 года;	0,3 %
Земельные участки, предоставленные физическим лицам для ИЖС, ЛПХ, садоводства, огородничества, дачного хозяйства, сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных; Земельные участки, предоставленные крестьянскому (фермерскому) хозяйству для осуществления деятельности; Земельные участки, предназначенные для ведения сельскохозяйственного производства;	0,6 %
Земельные участки, предоставленные по договорам аренды, заключенным в соответствии с п. 5 ст. 39.7 ЗК РФ <sup>23</sup> , но не выше размера земельного налога;	1,5 %

<sup>22</sup> По адресу: Краснодарский край, г. Новороссийск, Абрауское участковое лесничество, квартал 68А, часть выдела, 8 (с. Абрау-Дюрсо, Краснодарский край) (с кад. № 23:47:0116011:182, для размещения лесопарков, запись ЕГРН от 23 июня 2014 г. № 23-23-21/126/2014-372, в аренде с 22 декабря 2015 года).

<sup>23</sup> С лицом, имеющим право на предоставление в собственность бесплатно земельного участка, если такой земельный участок зарезервирован для государственных или муниципальных нужд либо ограничен в обороте; с лицом, с которым заключен договор о развитии застроенной территории; с лицом, заключившим договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования или договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального

Виды и цели предоставления земельных участков	%, от кад. стоимости
Земельные участки, предоставленные собственнику зданий, сооружений, для земельного участка право на приобретение в собственность которого ограничено законодательством - не выше размера земельного налога (в случаях, не указанных в других пунктах Правил арендной платы № 582);	
Земельные участки, представленные недропользователю для проведения работ, связанных с использованием недр; Земельные участки, на котором отсутствуют здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, в случаях (в случаях, не указанных в других пунктах Правил арендной платы № 582).	2 %

4) в соответствии со ставками арендной платы либо методическими указаниями по ее расчету, утвержденными Минэкономразвития России в отношении земельных участков, которые предоставлены без проведения торгов для размещения отдельных видов объектов<sup>24</sup>. Вместе с тем, как указано выше, арендная плата за земли под автомобильными дорогами федерального значения определена другим органом – Минтранс России.

№	Приказы Минэкономразвития России	Ставка
1	от 1 марта 2013 г. № 109 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения объектов, строительство, реконструкция и капитальный ремонт которых произведены в соответствии с Программой строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта».	17,22 руб./кв. м (категории земли населенных пунктов), 3,04 руб./кв. м (категория земель особо охраняемых территорий), 7,15 руб./кв. м (иных категорий)
2	от 21 апреля 2015 г. № 247 «Об утверждении ставки арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения объектов капитального строительства, включенных в перечень олимпийских объектов и связанных с их строительством мероприятий, не включенных в Программу строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта, утвержденный наблюдательным советом Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как	2,5 % от кадастровой стоимости до 1 января 2040 г.

использования; с гражданами, имеющими право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков; с лицами, которым находящиеся на неделимом земельном участке здания, сооружения, помещения в них принадлежат на праве оперативного управления; с юридическим лицом, заключившим договор об освоении территории в целях строительства стандартного жилья или договор о комплексном освоении территории в целях строительства стандартного жилья; с юридическим лицом, заключившим договор о комплексном освоении территории в целях строительства стандартного жилья.

<sup>24</sup> Автомобильных дорог; инфраструктуры железнодорожного транспорта; линий метрополитена; линий электропередачи, линий связи; трубопроводов и иных объектов, используемых в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод; объектов, непосредственно используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов; объектов Единой системы газоснабжения, нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов аналогичного назначения, их конструктивных элементов и сооружений; гидроэлектростанций, тепловых станций и других электростанций; объектов космической инфраструктуры; объектов, расположенных в пределах территории особой экономической зоны; аэродромов, вертодромов и посадочных площадок, аэропортов, объектов единой системы организации воздушного движения; инфраструктуры морских и речных портов, перегрузочных комплексов (терминалов), гидротехнических сооружений, пунктов отстоя судов и объектов, обеспечивающих безопасность судоходства; сети связи и объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих эфирную наземную трансляцию общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов; объектов спорта; объектов, строительство, реконструкция и капитальный ремонт которых произведены в соответствии с Программой строительства олимпийских объектов и развития города Сочи и других.

№	Приказы Минэкономразвития России	Ставка
	горноклиматического курорта»	
3	от 14 января 2011 г. № 9 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения газопроводов и иных трубопроводов аналогичного назначения, их конструктивных элементов»	0,01 - 16,41 руб./кв. м (в зависимости от субъекта РФ)
4	от 18 июня 2013 г. № 347 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения тепловых станций, обслуживающих их сооружений и объектов»	1,6 % от кадастровой стоимости, но не более 2,4 - 31,23 руб./кв. м (в зависимости от субъекта РФ)
5	от 6 февраля 2013 г. № 42 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения вертодромов, посадочных площадок и объектов единой системы организации воздушного движения (за исключением вертодромов, посадочных площадок, объектов единой системы организации воздушного движения, расположенных на территории аэродромов, аэропортов)»	0,7 % от кадастровой стоимости для вертодромов и посадочных площадок, 1,2 % от кадастровой стоимости для объектов единой системы ОрВД
6	от 31 января 2013 г. № 33 «Об утверждении ставки арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения гидроэлектростанций, гидроаккумулирующих электростанций и других электростанций, использующих возобновляемые источники энергии, обслуживающих их сооружений и объектов, в том числе относящихся к гидротехническим сооружениям»	1% от кадастровой стоимости земельного участка
7	от 2 июня 2012 г. № 322 «Об утверждении ставки арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения инфраструктуры морских и речных портов, перегрузочных комплексов (терминалов), гидротехнических сооружений, пунктов отстоя судов и объектов, обеспечивающих безопасность судоходства»	1,5 % от кадастровой стоимости земельного участка
8	от 18 мая 2012 г. № 291 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения сети связи и объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих эфирную наземную трансляцию общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов»	0,01 - 13,24 руб./кв. м (в зависимости от субъекта РФ), но не более 0,01% от кадастровой стоимости под объекты радиовещания, 0,03% - прочих
9	от 24 апреля 2012 г. № 224 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения объектов космической инфраструктуры (за исключением районов падения отделяющихся частей космических объектов)»	15 руб./га (космодромы), 150 руб./га объекты эксперимент. базы для обработки космической техники, центры подготовки космонавтов), 250 руб./га (базы хранения космической техники, другие)
10	от 26 октября 2011 г. № 597 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения аэродромов и аэропортов»	для аэродромов и аэропортов пассажиропоток более 5 млн. чел в год - 2,1 и 4,2 руб./кв. м, более 1 млн. чел - 0,1 и 2,1 руб./кв. м, менее 1 млн. чел - 0,05 и 0,05 руб./кв. м
11	от 22 сентября 2011 г. № 507 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения объектов электроэнергетики (за исключением генерирующих мощностей)»	1,5 % от кадастровой стоимости, но не более 0,26 - 28,48 руб./кв. м (в зависимости от субъекта РФ)
12	от 14 июня 2011 г. № 280 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, которые находятся в собственности Российской Федерации и предоставлены (заняты) для размещения	3,5 % от кадастровой стоимости - захоронение ТБО,

№	Приказы Минэкономразвития России	Ставка
	объектов, непосредственно используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов»	2 % от кадастровой стоимости - утилизация ТБО сжиганием, 0,3 % от кадастровой стоимости - утилизация ТБО переработкой
13	от 27 мая 2011 г. № 242 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения линий метрополитена»	0,01 % от кадастровой стоимости земельного участка
14	от 4 декабря 2006 г. № 396 «Об утверждении ставок арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», по субъектам Российской Федерации»	1,11 - 120,42 руб./га в 2011 году с индексом 1,305, далее с индексацией по уровню инфляции
15	от 13 декабря 2010 г. № 626 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, которые предоставлены (заняты) для размещения инфраструктуры железнодорожного транспорта необщего пользования»	1,11 - 120,42 руб./га в 2011 году с индексом 1,305, далее с индексацией по уровню инфляции
16	от 6 сентября 2018 г. № 478 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, расположенных на территории Российской Федерации и предоставленных без проведения торгов для размещения нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, их конструктивных элементов и сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов	0,02 - 39,81 руб./кв.м
17	от 24 сентября 2012 г. № 620 «Об утверждении ставки арендной платы в отношении земельных участков, которые находятся в собственности Российской Федерации и предоставлены (заняты) для размещения объектов спорта»	0,5% от кадастровой стоимости
18	от 11 сентября 2014 г. № 564 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предназначенных для размещения объектов инфраструктуры федерального значения, которые предназначены для подготовки и проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и финансирование строительства которых предусмотрено полностью за счет средств юридических лиц». В приказе установлено, что ставки в отношении земельных участков под объектами спорта, объектов инфраструктуры воздушного транспорта, объектов водоотведения, объектов электросетевого хозяйства определяются в соответствии с приказами Минэкономразвития России от 24 сентября 2012 г. № 620, от 26 октября 2011 г. № 597, от 23 апреля 2013 г. № 217, от 22 сентября 2011 г. № 507	для размещения гостиниц категорий «четыре звезды» и «пять звезд» - 2% от кадастровой стоимости; гостиниц иных категорий - 1% от кадастровой стоимости.
19	от 18 июня 2013 г. № 346 «Об утверждении ставки арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения линий связи, в том числе линейно-кабельных сооружений»	1,4% от кадастровой стоимости
20	от 23 апреля 2013 г. № 217 «Об утверждении ставки арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения трубопроводов и иных объектов, используемых в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод»	0,7% от кадастровой стоимости

*Анализ положений приказов Минэкономразвития России и Минтранса России, показывает отсутствие единой логики и концепции в установлении ставок аренды для земельных участков под размещение отдельных видов объектов.*

Кроме того, проведение экспертно-аналитического мероприятия показало наличие возможности применения различных ставок арендной платы, установленных разными нормативными правовыми актами в отношении одного земельного участка.

Например, для земельного участка, занятого сооружениями Саровской ТЭЦ (Нижегородская область), принадлежность собственника объектов недвижимости (АО «Саровская генерирующая компания») к обслуживанию организаций атомного энергопромышленного комплекса позволяет применить арендные ставки, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2008 г. № 30, а принадлежность сооружений к объектам тепловых станций – ставки, установленные приказом Минэкономразвития России от 18 июня 2013 г. № 347.

Отсутствие в нормативной правовой базе расшифровки понятия «конструктивные элементы и сооружения, являющиеся неотъемлемой технологической частью единой системы газоснабжения», позволяет территориальным органам Росимущества широко трактовать указанный термин и относить к льготной категории, для которой арендная плата устанавливается на основании приказа Минэкономразвития России от 14 января 2011 г. № 9, все земельные участки, на которых расположено имущество АО «Газпром» и его дочерних компаний. Установлено заключение по льготным ставкам договоров аренды земельных участков, на которых расположены объекты, не имеющие прямого отношения к газоснабжению, как например, дома операторов<sup>25</sup>, центральный офис газоснабжающей организации в г. Краснодаре<sup>26</sup>, линия электропередач в Саратовской области<sup>27</sup>.

Вместе с тем установлены случаи, когда в отношении земельных участков под объектами газоснабжения, энергетики, гидротехническими сооружениями, а также объектами спорта, арендная плата определена по результатам оценки<sup>28</sup>.

В 2016 году Президент Российской Федерации поручил Правительству

<sup>25</sup> МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея под дома операторов заключены договоры аренды от 14 апреля 2010 г. № 0700001967, от 23 ноября 2010 г. № 2900004504. На земельном участке по договору от 25 мая 2010 г. № 2600004097 на участке расположена автодорога к дому операторов.

<sup>26</sup> Договор аренды от 13 июня 2012 г. № 4300018433.

<sup>27</sup> Договор от 25 июля 2017 г. № 1435, заключенный ТУ Росимущества в Саратовской области с ООО «Газпром трансгаз Саратов». При этом в отношении объектов электроэнергетики арендные ставки должны устанавливаться согласно приказу Минэкономразвития России от 22 сентября 2011 г. № 507.

<sup>28</sup> По заказу МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея независимым оценщиком определена арендная плата для земельного участка с кад. № 23:31:0307027:3, на котором размещено здание газораспределительной станции ОАО «Тимашевскрайгаз» (отчет от 23 сентября 2017 г. № 021/57-2017), для земельного участка с кад. № 23:26:0205000:1, предназначенного для эксплуатации Афипской ТЭЦ (отчет от 4 октября 2017 г. № 021/79-2017), для земельного участка с кад. № 23:43:0205011:61, на котором расположено здание спортивно-технического клуба ДОСААФ «Патриот».

Российской Федерации рассмотреть вопрос о целесообразности внесения в законодательство изменений, направленных на установление случаев и периодичности изменения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности (от 29 января 2016 г. № Пр-147), в том числе касающиеся закрепления предельно допустимой величины повышения арендной платы, разработки и обеспечения функционирования на всей территории Российской Федерации единой методики определения размера арендной платы за земельные участки в государственной и муниципальной собственности.

Минэкономразвития России в рамках исполнения указанного поручения разработан проект изменений в Постановление № 582. Несмотря на отмеченное Счетной палатой Российской Федерации отсутствие экономической обоснованности предлагаемых изменений<sup>29</sup>, соответствующее постановление от 5 мая 2017 г. № 531 принято Правительством Российской Федерации (вступило в силу с 12 августа 2017 года). В рамках проведенных проверок установлены факты, свидетельствующие о наступлении негативных последствий в части снижения доходов федерального бюджета в связи с принятием указанного нормативного правового акта.

В соответствии с пунктом 6 Правил арендной платы № 582 в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 5 мая 2017 г. № 531 ежегодный размер арендной платы за земельный участок<sup>30</sup> определяется в результате деления рыночной стоимости права аренды, рассчитанной за весь срок аренды земельного участка и определяемой в соответствии с законодательством об оценочной деятельности, на общий срок договора аренды земельного участка. При этом ранее действовавшей редакцией устанавливался принципиально другой порядок расчета арендной платы, которая определялась как произведение рыночной стоимости земельного участка и действующей на начало календарного года ставки рефинансирования Банка России.

Анализ деятельности территориальных органов Росимущества в Москве и Краснодарском крае показал, что понятие «рыночной стоимости права аренды» трактуется оценщиками как тождественное рыночной стоимости земельного участка (в 8 отчетах оценки земельных участков в городе Москве) либо ниже, на 10,4 – 32,2 % (38 отчетов об оценке в Краснодарском крае и Республике Адыгея).

Таким образом, если в начале 2017 года размер арендной платы

<sup>29</sup> Отзыв Счетной палаты Российской Федерации от 7 апреля 2017 г. № 01-1008/14-02.

<sup>30</sup> На котором расположены здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, в случаях, не указанных в пунктах 3 - 5 Правил арендной платы № 582.

определялся как 10 % рыночной стоимости (ставка рефинансирования на начало 2017 года), то начиная с августа 2017 года – в размере менее 2,0 % (для наиболее распространенного случая заключения договора на 49 лет). Тем самым, *в случае пересмотра по заключенным договорам арендной платы, определенной на основании отчета об оценке в соответствии с пунктом 6 Правил арендной платы № 582, возможно ее сокращение в несколько раз и, как следствие, падение доходов федерального бюджета.*

Так, например, МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея в рамках пересмотра условий договора аренды размер арендной платы, определенной по новой методике, снизился в 3 раза с 1 842,6 тыс. рублей, до 610,2 тыс. рублей<sup>31</sup>.

Снижение уровня арендной платы в связи с изменением методики расчетов отмечается территориальными органами Росимущества<sup>32</sup>. Негативные последствия отмечаются и другими органами государственной власти, так Управлением делами Президента Российской Федерации по ряду договоров аренды земельных участков не предпринимаются меры по актуализацию ставок арендной платы в связи с тем, что такая актуализация в рамках действующей редакции Правил арендной платы № 582 приведет к уменьшению размера арендной платы по таким договорам и, как следствие, сокращению доходов федерального бюджета<sup>33</sup>.

Следует отметить, что анализ отчетов об оценке, используемых территориальными органами Росимущества в целях определения размера арендной платы показал недостаточное качество их выполнения, а также признаки влияния оценщиков на итоговый результат определения рыночной стоимости (или арендной платы) в целях его занижения. Часть отчетов была выполнена по заказу арендаторов, что не соответствует законодательству об оценочной деятельности<sup>34</sup>.

Также Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2017 г. № 531 внесены изменения в подпункт «г» пункта 3 Правил арендной

---

<sup>31</sup> В дополнительном соглашении от 17 августа 2017 г. к договору от 29 декабря 2016 г. № 01-09/1748.

<sup>32</sup> В письме от 18 апреля 2018 г. № 3002-2.2 «Прогноз доходов федерального бюджета на 2019-2021 годы» МТУ Росимущества в Тамбовской и Липецкой областях.

<sup>33</sup> К проверке представлен перечень договоров аренды земельных участков, в отношении которых применение отчетов оценщика при актуализации арендной платы приведет к ее уменьшению и сокращению доходов федерального бюджета.

<sup>34</sup> Согласно статье 10 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в отношении оценки объектов, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, договор на проведение оценки от имени заказчика заключается лицом, уполномоченным собственником на совершение сделок с объектами, если иное не установлено законодательством Российской Федерации. Случаи использования 4 таких отчетов об оценке установлены в ТУ Росимущества в г. Москве.

платы № 582 и предусмотрено установление арендной платы в размере 1,5 % кадастровой стоимости, но не выше земельного налога, в отношении земельных участков, право на приобретение в собственность которых ограничено.

В результате по заключенным МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея договорам аренды земельных участков отмечаются отдельные случаи снижения доходов в 5 раз<sup>35</sup>. Кроме того, к землям, ограниченным в обороте, по мнению территориального органа, относятся все земельные участки на территории курортов федерального значения Сочи, Анапа и Геленджик, что указывает на риски снижения доходов по всем договорам аренды на указанной территории.

Правилами арендной платы № 582 предусмотрены возможности изменения арендной платы в зависимости от способа её определения<sup>36</sup>.

Пункт Правил арендной платы № 582	Случай	Условия изменения
п. 8	Общий случай	Арендная плата ежегодно изменяется на размер уровня инфляции, установленного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, который применяется ежегодно по состоянию на начало очередного финансового года, начиная с года, следующего за годом, в котором заключен договор аренды.
п. 8	Арендная плата определена в предусмотренных пунктами 3, 5 и 6 Правил арендной платы № 582 случаях	В случае уточнения условий, в соответствии с которыми определяется размер арендной платы за земельный участок, арендная плата подлежит перерасчету, но не чаще одного раза в год.
п. 9	Арендная плата рассчитана на основании кадастровой стоимости земельного участка	В связи с изменением кадастровой стоимости земельного участка. При этом арендная плата подлежит перерасчету по состоянию на 1 января года, следующего за годом, в котором произошло изменение кадастровой стоимости.
п. 10	Арендная плата рассчитана по результатам оценки рыночной стоимости права аренды земельного участка	В связи с изменением рыночной стоимости права аренды земельного участка, но не чаще одного раза в 5 лет. Арендная плата подлежит перерасчету по состоянию на 1 января года, следующего за годом, в котором была проведена оценка, осуществленная не более чем за 6 месяцев до перерасчета арендной платы.

Указанные выше положения Постановления № 582 допускают<sup>37</sup> возможность безусловного ежегодного повышения арендной платы на уровень инфляции, установленной в федеральном законе о федеральном бюджете, в том числе по договорам, размер арендной платы установлен на основании

<sup>35</sup> По договору, заключенному МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея от 20 августа 2008 г. № 7700000862 (в редакции дополнительного соглашения от 29 мая 2017 года) с А.Я.Джоган установленная в размере 974,6 тыс. рублей на основании рыночной оценки, подлежит пересмотру до размера 182,3 тыс. рублей (1,5% от 12 153,3 тыс. рублей).

<sup>36</sup> Кроме того, Правилами арендной платы № 582 установлены случаи повышения арендной платы в зависимости от невыполнения арендаторами определенных условий. Так, согласно пункту 7 Правил арендной платы № 582 в случае, если по истечении 3 лет со дня предоставления в аренду земельного участка для жилищного строительства (кроме индивидуального жилищного строительства) не введен в эксплуатацию построенный объект недвижимости, арендная плата устанавливается в размере не менее 2-кратной налоговой ставки земельного налога.

<sup>37</sup> Позиция Минэкономразвития России по указанному вопросу изложена в письме Минэкономразвития России в Счетную палату Российской Федерации от 16 октября 2018 г. № 29939-ВА/Д23и.

кадастровой стоимости и отчетов независимого оценщика<sup>38</sup>. Дополнительные соглашения и уведомления, направленные территориальными органами Росимущества арендаторам, в большинстве случаев, отражали такой порядок изменения арендной платы.

Вместе с тем такой подход ставит в невыгодную позицию арендаторов земельных участков относительно плательщиков земельного налога, так как даже установленная в силу закона арендная плата может пересматриваться в сторону увеличения по усмотрению органа исполнительной власти.

Кроме того, указанный подход не соответствует норме, изложенной в пункте 2 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ, в соответствии с которым изменение годового размера арендной платы, определенного в процентах от кадастровой стоимости при переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды, может предусматриваться договорами аренды только в связи с изменением кадастровой стоимости.

В ряде случаев в нарушение указанной нормы, территориальными органами Росимущества применены индексы инфляции и к таким договорам. При этом факты изменения кадастровой стоимости, которые являются основаниями для пересмотра арендной платы данных земельных участков, проигнорированы<sup>39</sup>.

Не предусматривают применение индексов, учитывающих инфляцию<sup>40</sup>, заключенные Росавтодором с ГК «Росавтодор» договоры аренды, арендная плата в которых установлена на основании приказа Минтранса России от 26 апреля 2010 г. № 105.

Следует отметить, что выборочно проанализированные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, как правило, определяют арендную плату за земельные участки (находящиеся в их собственности и/или государственная собственность на которые не разграничена) в процентном отношении от кадастровой стоимости. При этом, несмотря на отдельные случаи, предусматривающие индексацию арендной платы<sup>41</sup>, в основном индексация не предусмотрена. Например, ставки арендной платы в отношении

---

<sup>38</sup> Кроме года, когда произошло изменение кадастровой стоимости, рыночной стоимости.

<sup>39</sup> ТУ Росимущества в Нижегородской области таким образом повышена арендная плата по договорам аренды земельных участков от 5 сентября 2012 г. № 0350/16, от 8 августа 2013 г. № 0746/17, от 1 марта 2012 г. № 0590/18, от 16 февраля 2012 г. № 0567/03, от 20 июня 2012 г. № 0670/18. Из них по земельным участкам, переданным в аренду по договорам от 1 марта 2012 г. № 0590/18, 16 февраля 2012 г. № 0567/03, кадастровая стоимость снизилась.

<sup>40</sup> Например, договоры от 30 июня 2017 г. № 99-ГК, от 9 апреля 2018 г. № 100-ГК.

<sup>41</sup> Индексация в частности предусмотрена в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории Тамбовской области, в постановлении администрации Тамбовской области от 18 марта 2015 г. № 271.

земельных участков, находящихся в собственности города Москвы, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в большинстве случаев установлены в процентном соотношении от кадастровой стоимости без возможности корректировки<sup>42</sup>.

Отдельно отмечается отсутствие единого подхода к индексации ставок арендной платы, установленных в абсолютных значениях приказами Минэкономразвития России, изданными в период с 2006 по 2018 годы.

В связи с тем, что в постановлениях Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264 и от 25 января 2008 г. № 30 заложен принцип ежегодной индексации установленных ставок арендной платы с учетом прогнозируемого уровня инфляции, предусмотренного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, ставки по договорам аренды с ОАО «РЖД», собственниками инфраструктуры железнодорожного транспорта необщего пользования и организациями атомного энергопромышленного комплекса в момент заключения договора приводятся к текущему уровню цен с учетом уровня инфляции<sup>43</sup>.

В то же время к установленным приказом Минэкономразвития России от 14 января 2011 г. № 9 ставкам арендной платы в отношении земельных участков для размещения объектов единой системы газоснабжения при заключении договоров аренды территориальными органами Росимущества не применяются<sup>44</sup> индексы инфляции за прошедшие с момента издания нормативного акта периоды<sup>45</sup>. Арендная плата по указанным договорам начинает повышаться с года, следующего за годом заключения договора аренды согласно общей норме, установленной пунктом 8 Правил арендной платы № 582. Соответственно, *созданы условия, при которых чем позднее заключен договор, тем ниже по нему будет установлена арендная плата.*

Аналогичная ситуация отмечается и в отношении земельных участков для размещения сети связи и объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих эфирную наземную трансляцию общероссийских

---

<sup>42</sup> В постановлении Правительства Москвы от 25 апреля 2006 г. № 273-ПП «О совершенствовании порядка установления ставок арендной платы за землю в городе Москве».

<sup>43</sup> Например, ТУ Росимущества в Самарской области при заключении договора аренды земельного участка с ОАО «РЖД» от 16 августа 2017 г. № 42-2017(2017-2066) арендная ставка в установленном приказом Минэкономразвития России от 4 декабря 2006 г. № 396 размере 30,02 руб./га последовательно увеличена на уровень инфляции с 2006 по 2017 годы (8,0 %, 10,5 %, 13,0 %, 8,0 %, 6,5 %, 6 %, 5,5 %, 5,0 %, 6,4 %, 4,0 %) и установлена в величине 63,82 руб./га.

<sup>44</sup> Такая позиция отражена в письме Росимущества от 15 апреля 2016 г. № ВВ-10/15156 «О расчете арендной платы по договорам аренды, заключенным с ПАО «Газпром» и его дочерними предприятиями».

<sup>45</sup> Например, в договоре от 25 июля 2017 г. № 1435, заключенному ТУ Росимущества в Саратовской области с ООО «Газпром трансгаз Саратов», арендная ставка установлена в размере 0,24 руб./кв.м, что соответствует значению, установленному в приказе Минэкономразвития России от 14 января 2011 г. № 9.

обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены случаи заключения договоров аренды территориальными органами Росимущества по ставкам аренды, определенным Минэкономразвития России в приказе от 18 мая 2012 г. № 291, без применения индексов инфляции<sup>46</sup>.

Следует отметить, что для ставок арендной платы, установленных в отношении земельных участков под объектами железнодорожного транспорта, приказом Минэкономразвития России от 4 декабря 2006 г. № 396 определен порядок ежегодной индексации *до начала очередного финансового года* на величину, равную прогнозируемому уровню инфляции, предусмотренному в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год. По сути, использование такого порядка не учитывает фактическую инфляцию, а также изменения прогнозируемого уровня инфляции, вносимые в течение финансового года в федеральный закон о федеральном бюджете.

На примере Краснодарского края, ставка арендной платы в отношении земельных участков, переданных в аренду ОАО «РЖД», определена территориальным органом Росимущества исходя из значений уровня инфляции в первоначальной редакции федерального закона о федеральном бюджете в размере 252,17 руб./га, тогда как при использовании значений уровня инфляции, указанных в актуальной редакции законов о федеральном бюджете, арендная ставка должна составлять 276,21 руб./га.

При этом Минэкономразвития России сообщило об отсутствии планов по совершенствованию нормативной правовой базы, регулирующей порядок определения размера арендной платы за земельные участки.

## **7.2. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти по вовлечению в арендные отношения земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и администрированию соответствующих доходов**

Статьей 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ определены принципы разграничения государственной собственности на землю, согласно которым, к федеральной собственности отнесены земельные участки под объектами Российской Федерации, предоставленные органам государственной власти Российской Федерации, федеральным учреждениям и предприятиям, участки государственных академий наук и их подведомственных организаций, участки, находящиеся в аренде ГК «Росавтодор».

---

<sup>46</sup> ТУ Росимущества в Нижегородской области заключены договоры с ФГУП «РТРС» от 27 декабря 2017 г. 1092/02, от 25 декабря 2017 г. № 1091/03, 5 апреля 2017 г. № 1058/08 без индексации ставок.

Кроме того к землям, находящимся в федеральной собственности, согласно положениям ЗК РФ, Лесного кодекса Российской Федерации, Водного кодекса Российской Федерации, а также в силу федеральных законов<sup>47</sup>, отнесены земли лесных и водных объектов, земли, предоставленные для нужд и используемые силовыми структурами и органами правопорядка, земли курортов федерального значения, а также другие земельные участки.

Согласно статистической отчетности<sup>48</sup>, составляемой Росреестром в рамках государственного мониторинга земель<sup>49</sup>, в федеральной собственности Российской Федерации находится 62,6 % от общей площади государственных и муниципальных земель Российской Федерации, при этом в отношении 35,2 % земель государственная собственность не разграничена:

Отчетная дата	Общая площадь земель	Частная собственность	Государственная и муниципальная собственность	из них:							
				в собственности Российской Федерации		в собственности субъекта Российской Федерации		в муниципальной собственности		Не разграничена	
				кол-во	доля, %	кол-во	доля, %	кол-во	доля, %	кол-во	доля, %
на 01.01.16	1 712 519,1	133 420,4	1 579 098,7	970 778,9	61,5%	18 206,7	1,2%	9 912,4	0,6%	580 200,7	36,7%
на 01.01.17	1 712 519,1	133 171,0	1 579 348,1	966 055,9	61,2%	18 558,5	1,2%	12 369,2	0,8%	582 364,5	36,9%
на 01.01.18	1 712 519,1	133 087,8	1 579 431,3	988 724,9	62,6%	20 906,7	1,3%	13 933,4	0,9%	555 866,3	35,2%

По состоянию на 1 января 2018 года по данным Росреестра в хозяйственный оборот вовлечены земельные участки общей площадью 370 596,6 тыс. га, что составляет 37,5 % общей площади земельных участков,

<sup>47</sup> Ст. 10 Федерального закона от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», п. 10 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», ст. 32 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ст. 6 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», ст. 4 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», ст. 8 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», п. 2 ст. 29 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», ст. 7.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», ст. 6, 12 Федерального закона от 14 марта 1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 244-ФЗ «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», ст. 13 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе», п. 3 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

<sup>48</sup> Формы федерального статистического наблюдения утверждены постановлением Федеральной службы государственной статистики от 6 августа 2007 г. № 61 «Об утверждении статистического инструментария для организаций Роснедвижимостью статистического наблюдения за земельными ресурсами».

<sup>49</sup> В соответствии со статьей 67 ЗК РФ, приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения».

находящихся в федеральной собственности, в том числе на праве аренды используются 153 975,7 тыс. га, или 15,6 % общей площади всех земельных участков:

Отчетная дата	Из земельных участков, находящихся в собственности РФ:				Из земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ:				Из земельных участков, находящихся в муниципальной собственности:			
	в аренде	доля, %	во владении и пользовании	доля, %	в аренде	доля, %	во владении и пользовании	доля, %	в аренде	доля, %	во владении и пользовании	доля, %
на 01.01.16	113 991,3	11,7%	217 900	22,4%	7 904,8	43,4%	7 566,9	41,6%	4 812,9	48,6%	655,4	6,6%
на 01.01.17	139 104,4	14,4%	217 034,2	22,5%	6 605,1	35,6%	8 361,60	45,1%	5394,7	43,6%	720,5	5,8%
на 01.01.18	153 975,7	15,6%	216 620,9	21,9%	7 811,9	37,4%	10 186,7	48,7%	6 186,7	44,4%	883,9	6,3%

При этом степень вовлечения в хозяйственный оборот земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, составляет соответственно 86,1 % и 50,7 % общей площади таких земель, что свидетельствует о недостаточно эффективной работе федеральных органов исполнительной власти.

Указанная ситуация, в том числе, объясняется тем, что действующими государственными программами, в частности утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 327 государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» и утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 государственной программой Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», не предусмотрены целевые показатели (индикаторы), характеризующие деятельность федеральных органов власти по вовлечению в арендные отношения земельных участков.

Стратегический документ, определяющий цели, задачи и целевые показатели (индикаторы) оборота государственных земельных ресурсов (в абсолютных значениях) в Российской Федерации отсутствует. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2020 годы, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р, носят общий характер и не имеют статуса нормативного правового акта.

В то же время Росимуществом представлены отчетные сведения в отношении земельных участков, имеющие расхождения со статистикой Росреестра. В частности, сведения об общей площади земельных участков, находящихся в федеральной собственности по базам данных подведомственных Минэкономразвития России ведомств расходится на 91,1 млн. га:

тыс. га

Ведомство	Площадь РФ	В собственности РФ	из них в аренде
По данным Росреестра	1 712 519,1	988 724,9	153 975,7
По данным Росимущества	1 542 886,1	1 079 811,0	36 974,9
Расхождение	169 633,0	91 086,1	117 000,8

Кроме того, согласно представленным Росимуществом сведениям<sup>50</sup>, в реестре федерального имущества по состоянию на 1 января 2018 года учтены земельные участки общей площадью 661 477,8 тыс. га, из которых обременено арендой 42 558,0 тыс. га, что не соответствует отчетным показателям Росимущества и Росреестра.

Несмотря на рост за период с 1 января 2016 года общей площади земель, находящихся в собственности Российской Федерации, с 970 778,9 до 988 724,9 тыс. га, в законодательстве заложены нормы, которые в долгосрочной перспективе могут способствовать сокращению арендуемых земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

По нормам вступившей в силу с 1 марта 2015 года главы V.5 ЗК РФ<sup>51</sup> земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, подлежат безвозмездной передаче в государственную собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований. Перечень исключений, указанных в пункте 2 статьи 39.30 ЗК РФ, не содержит оснований отказа в передаче на иной уровень собственности в случае вовлечения земельного участка в хозяйственный оборот по договору аренды.

Сведения о передаче Росимуществом на иной уровень собственности, в том числе по некоторым субъектам Российской Федерации, за период с 2015 – 1 полугодие 2018 года приведены в таблице. Всего в указанном периоде переданы из собственности Российской Федерации 20 307 земельных участков общей площадью 399,0 тыс. га.

Субъект РФ	2015 год		2016 год		2017 год		I пол. 2018 года		Всего	
	кол-во	площадь, га	кол-во	площадь, га	кол-во	площадь, га	кол-во	площадь, га	кол-во	площадь, га
ИТОГО по РФ, в том числе по части субъектов РФ:	5 150	30 827	10 641	104 821	3 738	187 293	778	76 066	20 307	399 007
г. Москва	7	41	13	202	49	182	15	10	84	435
Московская обл.	139	8 080	18	214	89	335	16	65	262	8 693
г. Санкт-Петербург	58	51	8	35	20	43	11	7	97	135
Ленинградская обл.	0	0	10	85	5	5	0	0	15	89
Самарская обл.	3 675	12 281	8 692	3 897	1 878	955	98	1 263	14 343	18 396
Тамбовская обл.	30	24	28	391	10	129	20	226	88	770
Липецкая обл.	35	269	10	555	33	7	4	6	82	838
Саратовская обл.	11	238	25	46	58	21 989	1	0	95	22 272
Воронежская обл.	3	24	16	44	21	26	16	35	56	129
Краснодарский край	353	911	52	10 696	75	1 066	116	39 087	596	51 759
Республика Адыгея	9	3	1	1	1	331	0	0	11	334
Красноярский край	8	1 266	23	1 252	6	115	11	181	48	2 814

<sup>50</sup> Письмо Росимущества от 12 ноября 2018 г. № ДС-10/38130 «О направлении информации».

<sup>51</sup> Указанная глава введена Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Субъект РФ	2015 год		2016 год		2017 год		I пол. 2018 года		Всего	
	кол-во	площадь, га	кол-во	площадь, га	кол-во	площадь, га	кол-во	площадь, га	кол-во	площадь, га
Республика Тыва	12	4	2	1	11	771	0	0	25	775
Республика Хакасия	0	0	6	6 466	2	0	18	13 189	26	19 655
Нижегородская обл.	22	123	31	53	20	217	15	315	88	708
Ростовская обл.	44	830	24	41	15	19	6	21	89	911

В большинстве субъектов Российской Федерации передача земельных участков имеет единичный характер, но вместе с тем в отдельных субъектах Российской Федерации отмечаются случаи массовой передачи. Например, в Самарской области с 2015 года переданы 14 343 земельных участка общей площадью 18,4 тыс. га, что привело к уменьшению поступления в доход федерального бюджета за 2017 год и 1 полугодие 2018 года на 123,2 млн. рублей (оценочно). При этом Росимуществом не собирается общая статистика переданных на иной уровень собственности земельных участков, обремененных договорами аренды, а также не производится оценка выпадающих доходов федерального бюджета<sup>52</sup>.

Кроме того, арендуемые земельные участки выбывают из собственности Российской Федерации в связи с их выкупом арендаторами, а также на основании судебных решений. В ряде случаев судебное разбирательство инициировалось органами местного самоуправления. Так, находящийся в аренде земельный участок площадью 1 491,6 га выбыл из федеральной собственности на основании решения Арбитражного суда Владимирской области от 29 января 2015 г. по делу № А11-1035/2014, инициированного Администрацией сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области<sup>53</sup>. Арендная плата в отношении указанного земельного участка составляла 63 596,8 тыс. рублей в год.

Также в настоящее время в адрес МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея поступило 60 исковых заявлений от Администрации г. Сочи о признании отсутствующими прав Российской Федерации на земельные участки, расположенные в городе-курорте Сочи.

Доходы федерального бюджета, получаемые в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений) администрируются 8 главными администраторами доходов бюджета. В предыдущие три года доходы федерального бюджета росли в среднем на 4% в

<sup>52</sup> Указанные сведения запрашивались в Росимущество, но не представлены в связи с отсутствием информации.

<sup>53</sup> По указанному вопросу в Счетную палату Российской Федерации в январе-феврале 2018 года поступили 53 обращения граждан с жалобами на действия администрации муниципального образования в отношении земельного участка расположенного по адресу: Владимирская обл., Киржачский р-н, МО Филипповское (сельское поселение), д. Крутец, ул. Новокрутецкая, д.1, с кад. № 33:02:021257:431.

год и в абсолютных значениях увеличились с 9 008,8 млн. рублей до 9 787,6 млн. рублей в 2017 году, или на 8,7%. В 2017 году 8 919,4 млн. рублей доходов, или 91,1% всего указанного вида доходов администрировались Росимуществом.

Главный администратор доходов бюджета	Код главы	2015 год		2016 год		2017 год		Доля в фактических доходах за 2017 год
		План Факт	Исполнение прогноза	План Факт	Исполнение прогноза	План Факт	Исполнение прогноза	
Росавиация	107	38 702,0 48 522,4	125,4%	54 886,9 62 626,3	114,1%	83 614,8 87 641,3	104,8%	0,9%
Росавтодор	108	2 481,0 2 555,6	103,0%	3 420,0 3 228,9	94,4%	4 694,9 9 122,0	194,3%	0,1%
Росморречфлот	110	199 500,0 207 202,5	103,9%	229 500,0 242 732,8	105,8%	360 000,0 397 354,7	110,4%	4,1%
Росимущество	167	6 173 134,6 8 460 610,2	137,1%	6 463 484,3 8 722 241,6	134,9%	7 094 482,5 8 919 438,9	125,7%	91,1%
Минобороны России	187	27 151,0 26 893,6	99,1%	75 010,7 87 259,9	116,3%	82 499,3 148 115,6	179,5%	1,5%
Управление делами Президента Российской Федерации	303	204 916,3 262 972,0	128,3%	183 926,6 269 984,8	146,8%	255 245,7 225 171,8	88,2%	2,3%
ГУСП	304	4,9 68,4	1395,1%	468,6 617,3	131,7%	454,3 614,6	135,3%	0,0%
Минвостокразвития России	350	0,0 0,0	0,0%	63,7 63,7	100,0%	100,1 129,5	129,4%	0,0%
Всего план по доходам		6 645 889,8		7 010 760,8		7 881 091,6		-
Итого поступлений		9 008 824,7	135,6%	9 388 755,2	133,9%	9 787 588,2	124,2%	100%

При этом качество прогнозирования Росимуществом поступлений доходов федерального бюджета оценивается как низкое – в 2015-2017 годах годовые поступления на 25,7% - 37,1 % превысили плановые значения. Не стал исключением и 2018 год, в котором Росимуществом запланировано поступление дохода на уровне 6 912,7 млн. руб., что на 29,4% ниже уровня фактических поступлений за 2017 год.

Кроме того, у федеральных органов исполнительной власти, администрирующих указанный вид дохода, по данным бюджетной отчетности отражена дебиторская задолженность суммарно составляющая<sup>54</sup> по состоянию на 31 декабря 2017 года 6 128,8 млн. рублей, что сопоставимо с годовыми поступлениями в федеральный бюджет:

Главный администратор доходов бюджета	Размер дебиторской задолженности на отчетную дату:			
	на 31 декабря 2017	Доля, %	на 1 июля 2018	Доля, %
Росавиация	66,4	0,0%	0,0	0,0%
Росавтодор	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Росморречфлот	14 411,7	0,2%	492,0	0,0%
Росимущество	5 869 592,5	95,8%	197 752 500,4	94,9%
Управление делами Президента РФ	244 764,2	4,0%	10 701 048,8	5,1%
Минвостокразвития России	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Итого	6 128 834,9	100%	208 454 041,2	100,0%

Основными балансодержателями дебиторской задолженности являются Росимущество и Управление делами Президента Российской Федерации.

<sup>54</sup> Без учета ГУСП и Минобороны России.

При этом дебиторская задолженность, отраженная по состоянию на середину 2018 года в сумме 208 454,0 млн. рублей, в 34 раза больше задолженности на начало года, что объясняется началом действия с 1 января 2018 года Федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Аренда», утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 258н. Новеллой указанного стандарта является отражение дебиторской задолженности по доходам в учете в сумме арендных платежей за весь срок пользования объектом аренды (с учетом предстоящих периодов). При этом в бюджетной отчетности не предусмотрено разделение дебиторской задолженности на «техническую» и фактическую (возникшую вследствие неисполнения арендатором условий договора по оплате).

Вместе с тем отсутствие у Росавиации, Росавтодора, Росморречфлота Минвостокразвития России дебиторской задолженности по состоянию на 1 июля 2018 года свидетельствует о ведении бюджетного учета без перехода на указанный стандарт бухгалтерского учета.

Совокупные доходы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований от передачи в аренду принадлежащих им земельных участков и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, за 2017 год составили 195 547,9 млн. рублей и в 20 раз превысили соответствующие доходы федерального бюджета. При этом доходы от аренды только собственных земель субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составили 24 799,7 млн. рублей, превысив размер соответствующего дохода федерального бюджета более чем в 2,5 раза. Между тем, согласно информации Росреестра, в аренду переданы 13 998,6 тыс. га земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что в 11 раз меньше площади переданных в аренду федеральных земельных участков (153 975,7 тыс. га).

Субъект РФ	Федеральный бюджет, тыс. руб.		Консолидированный бюджет субъектов РФ, тыс. руб.					
	2017 год	1 полугодие 2018 года	2017 год			1 полугодие 2018 года		
			Всего	Неразгра- ниченная	Соб-ть субъектов РФ, М.О.	Всего	Неразгра- ниченная	Соб-ть субъектов РФ, М.О.
<b>ВСЕГО по РФ, в том числе по части субъектов РФ:</b>	9 787 588,2	3 909 891,2	195 547 949,9	170 748 221,0	24 799 728,9	89 392 646,1	78 944 640,3	10 448 005,8
г. Москва	1 573 775,7	460 254,8	64 091 215,4	63 681 830,0	409 385,4	31 928 544,5	31 790 023,0	138 521,4
Тамбовская область	195 461,0	112 990,3	757 396,8	442 020,5	315 376,3	225 915,7	177 358,9	48 556,8
Липецкая область	67 644,3		763 416,3	689 677,7	73 738,6	285 026,0	248 519,5	36 506,5
Нижегородская область	182 324,4	91 730,9	2 378 438,5	1 943 834,8	434 603,7	1 057 565,3	874 946,1	182 619,2
Саратовская область	280 971,7	92 302,8	812 130,3	759 229,6	52 900,8	348 481,6	322 526,7	25 954,9
Самарская область	559 237,7	206 898,9	2 436 218,8	2 186 510,2	249 708,6	1 113 532,9	957 270,7	156 262,2
Воронежская область	195 524,7	143 938,0	2 078 111,1	1 562 248,6	515 862,5	673 573,1	582 002,4	91 570,7
Ростовская область	281 497,8	134 373,4	2 830 808,2	2 521 116,8	309 691,4	1 330 491,0	1 178 266,9	152 224,1
Краснодарский край	827 769,7	271 521,3	8 750 305,3	3 622 211,9	5 128 093,4	3 389 293,6	1 398 189,7	1 991 104,0
Республика Адыгея	11 170,7		261 359,7	246 638,1	14 721,6	120 264,6	110 155,4	10 109,3

Субъект РФ	Федеральный бюджет, тыс. руб.		Консолидированный бюджет субъектов РФ, тыс. руб.					
	2017 год	1 полугодие 2018 года	2017 год			1 полугодие 2018 года		
			Всего	Неразгра- ниченная	Соб-ть субъектов РФ, М.О.	Всего	Неразгра- ниченная	Соб-ть субъектов РФ, М.О.
Красноярский край	201 170,1	69 512,0	2 744 542,7	2 541 491,4	203 051,3	1 109 113,9	1 018 724,3	90 389,6
Республика Тыва			61 787,3	37 231,8	24 555,4	28 034,4	18 232,5	9 801,9
Республика Хакасия			755 442,6	660 088,0	95 354,7	288 117,0	231 231,3	56 885,8

Резервами роста доходов федерального бюджета могут выступить меры по вовлечению в хозяйственный оборот на условиях аренды земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, но неиспользуемых, либо используемых в отсутствие правовых оснований.

Результаты анализа выгрузок из Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН), предоставленных территориальными управлениями Росреестра по 12 субъектам Российской Федерации о количестве и площади земельных участков, находящихся в федеральной собственности, на которые не зарегистрировано право аренды и право постоянного (бессрочного) пользования, приведены в таблице.

Субъект РФ	Ед. измерения	Категории земельных участков							
		Всего	Земли водного фонда	Земли лесного фонда	Земли населенных пунктов	Земли особо охраняемых территорий и объектов	Земли промыш- ленности	Земли с/х назначения	Прочие
г. Москва	кол-во	1 459			1 459				
	площадь, га	12 457,2			12 457,2				
Краснодарский край	кол-во	25 611	134	596	13 572	5 493	4 575	1 231	10
	площадь, га	1 486 684,0	74 224,4	694 837,9	35 003,9	386 485,5	95 789,8	200 295,3	47,3
Республика Адыгея	кол-во	603	10	63	287	4	223	5	11
	площадь, га	24 453,0	18 825,9	4 308,7	962,2	1,4	275,2	74,5	5,0
Тамбовская область	кол-во	2 457		1 926	418	2	60	51	
	площадь, га	330 971,0		325 911,2	259,6	3,0	986,9	3 810,3	0,0
Липецкая область	кол-во	1 287		987	261	4	15	20	
	площадь, га	152 989,2		147 679,8	4 930,8	60,1	202,9	115,6	
Нижегородская область	кол-во	419	1	241	122	6	46	3	
	площадь, га	492 173,3	0,0	491 627,7	299,3	22,7	213,6	10,0	
Самарская область	кол-во	4 092		1 584	2 012	17	303	176	
	площадь, га	227 477,5		173 374,3	6 967,1	23 233,7	3 174,5	20 727,9	
Красноярский край	кол-во	559	0	1	341	0	130	87	
	площадь, га	23 184,4	0,0	1,1	20 379,3	0,0	848,9	1 955,1	
Республика Тыва	кол-во	59	2	0	35	1	20	1	
	площадь, га	485 252,2	479 343,0	0,0	74,3	6,0	5 828,8	0,1	
Республика Хакасия	кол-во	835	344	14	364	3	70	40	
	площадь, га	2 056 688,0	2 019 428,6	89,8	457,5	40,3	288,3	36 383,5	
Ростовская область	кол-во	7 120	31	2 561	2 910	8	913	371	326
	площадь, га	176 171,4	3 904,6	146 999,3	3 118,3	6 811,3	5 604,4	9 412,7	320,8
Воронежская область	кол-во	10 518	6	9 852	471	6	98	85	
	площадь, га	234 063,3	312,5	204 507,3	6 549,3	16 254,1	661,2	5 778,9	
ИТОГО	кол-во	55 019	528	17 825	22 252	5 544	6 453	2 070	347
	площадь, га	5 702 564,5	2 596 039,1	2 189 337,0	91 458,6	432 918,0	113 874,7	278 563,9	373,1

Всего в указанных субъектах Российской Федерации в федеральной собственности зарегистрированы 55 019 земельных участков, общей площадью 5 702,6 тыс. га, на которые не зарегистрированы вторичные права. При этом из них 22 252 участка, общей площадью 91,5 тыс. га, относятся к землям населенных пунктов, как правило, обладающих высокой коммерческой привлекательностью.

Отмечается, что представленные результаты выгрузок из ЕГРН имеют расхождения с отчетными данными государственного земельного мониторинга, что может свидетельствовать о его недостаточной достоверности, или некорректности сведений ЕГРН. По данным проведенного анализа, такие сведения имеют близкие значения только в Ростовской области. При этом в Краснодарском крае в ЕГРН содержатся сведения о неиспользуемых земельных объектах, площадь которых превышает общую площадь земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации во всем регионе.

тыс. га

Субъект РФ	Площадь субъекта	Всего в государственной и муниципальной собственности	В собственности РФ			Не используется (=гр.4 - гр.5 - гр.6)	Не используется по данным ЕГРН
			РФ	в т.ч. в пользовании	в т.ч. в аренде		
1	2	3	4	5	6	7	8
г. Москва	256,1	204,7	38,2	13,1	3,8	21,3	12,5
Краснодарский край	7 548,5	3 952,1	1 061,2	671,6	66,4	323,2	1 486,7
Республика Адыгея	779,2	548,9	370,7	109,0	2,5	259,2	24,5
Тамбовская область	3 446,2	1 264,6	517,3	361,2	31,2	124,9	331,0
Липецкая область	2 404,7	900,0	244,3	151,5	28,5	64,3	153,0
Нижегородская область	7 662,4	5 356,4	2 907,7	441,8	883,2	1 582,7	492,2
Самарская область	5 356,6	2 512,5	597,0	149,0	48,0	400,0	227,5
Красноярский край	236 679,7	234 147,9	129 127,8	46 043,9	22 395,1	60 688,8	23,2
Республика Тыва	16 860,4	16 774,3	11 420,1	11 305,0	8,6	106,5	485,3
Республика Хакасия	6 156,9	5 318,6	4 009,4	3 891,3	6,8	111,3	2 056,7
Ростовская область	10 096,7	2 958,1	611,7	325,9	109,2	176,6	176,2
Воронежская область	5 221,6	2 262,5	592,9	96,7	40,2	456,0	234,1

Вместе с тем в отношении формально не вовлеченных в хозяйственный оборот земельных участков отмечаются отдельные факты их использования третьими лицами в отсутствие правовых оснований. На примере деятельности МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея, направленной на взимание платы за фактическое использование земельных участков в отсутствие оформленных прав аренды, установлено следующее.

Системная работа по выявлению лиц, использующих федеральные земельные участки без оформления арендных отношений, совместно с органами, осуществляющими государственный земельный надзор, территориальными органами Росимущества не проводится. Как правило, такие факты неправомерного использования федеральных земельных участков выявляются непосредственно при обращении заявителей в целях оформления таких отношений, вследствие чего им предъявляются требования по оплате за ретроспективные периоды. При этом МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея выставлялись требования по оплате сумм неосновательного обогащения по КБК 167 111 05 021 01 6000 120, и в случае

такой оплаты суммы поступлений относились к доходам от аренды земельных участков, не являясь по существу таким видом доходов<sup>55</sup>.

Так, гр. И.В.Функ в 2017 году направлено обращение в МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея о предоставлении в аренду земельного участка. Вопрос оформления арендных отношений территориальный орган не решил, но направил заявителю требование о погашении задолженности в размере 108,1 тыс. рублей за 2016 год<sup>56</sup>.

ТУ Росимущества в г. Москве в подобных случаях при заключении договора аренды предусматривает распространение условий на отношения сторон, возникшие до заключения договора<sup>57</sup>.

## **8. Выводы:**

**8.1.** Единая система нормативного правового регулирования вопросов определения размера арендной платы отсутствует. Методы и способы определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, помимо федеральных законов установлены одновременно в четырех постановлениях Правительства Российской Федерации и 21 приказе федеральных органов исполнительной власти.

**8.2.** Арендная плата за земельные участки под размещение отдельных видов объектов, указанных в пункте 5 Правил арендной платы № 582, определяется на основании ставок арендной платы, установленных приказами Минэкономразвития России и Минтранса России, в отсутствие единой логики и концепции к подходам их формирования.

**8.3.** Существующей нормативной правовой базой допускаются случаи применения ставок арендной платы, установленных в разных нормативных правовых актах в отношении одних и тех же земельных участков.

**8.4.** Определенный Постановлением № 582 порядок изменения арендной платы по всем заключенным федеральными органами исполнительной власти договорам аренды земельных участков в части ее индексации на размер

<sup>55</sup> Доходы по поступлениям денежных средств от взысканий за неисполнение или не надлежащее исполнение контрагентами обязательств, в том числе взыскание денежных сумм за пользование недвижимыми объектами, находящимися в федеральной собственности, без заключения договора аренды подлежат, в соответствии с приказом Росимущества от 25 декабря 2015 г. № 534 «Об осуществлении Федеральным агентством по управлению государственным имуществом полномочий главного администратора доходов федерального бюджета и осуществлении полномочий администраторов доходов федерального бюджета его центральным аппаратом и территориальными органами», администрированию по КБК 167 1 16 90010 01 6000 140.

<sup>56</sup> Заявление гражданина (вх. от 20 мая 2017 г. № ОГ-4) в отношении земельного участка с кад. № 23:06:1902128:55, на котором находятся принадлежащие заявителю объекты недвижимости, расположенные по адресу: Краснодарский край, Гулькевичский район, г. Гулькевичи, ул. Советская, дом 34. Письмо МТУ Росимущества от 29 декабря 2017 г. № 09/11159 «О необходимости оплаты за фактическое использование федерального земельного участка».

<sup>57</sup> Например, в договоре аренды земельного участка от 2 марта 2017 г. № 2-22/ДА2017-1-3 с ФГУП «РТРС» содержится условие о применении его положений к отношениям сторон, возникшим с 1 января 2015 года.

уровень инфляции, противоречит пункту 2 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ и ставит в невыгодную позицию арендаторов земельных участков относительно плательщиков земельного налога и не соответствует большинству нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

**8.5.** Федеральные органы исполнительной власти, исполняющие полномочия собственника в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, не располагают полной и достоверной информацией о количестве и площади таких земельных участков, а также сведениями об их передаче в аренду.

**8.6.** Существующей системой сбора и обработки информации в рамках государственного земельного мониторинга не обеспечивается достоверность сведений о количестве и площади земельных участков, находящихся в федеральной собственности и вовлеченных в хозяйственный оборот.

**8.7.** Стратегический документ, определяющий цели, задачи и целевые показатели (индикаторы) оборота государственных земельных ресурсов (в абсолютных значениях) в Российской Федерации отсутствует.

**8.8.** Росимуществвом не обеспечено на должном уровне прогнозирование доходов, получаемых в виде арендной платы, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности.

**8.9.** Размер дебиторской задолженности по доходам от передачи в аренду земельных участков, учтенный федеральными органами исполнительной власти на 1 января 2018 года, сопоставим с уровнем годового дохода федерального бюджета от указанного вида дохода. Переход на новую систему учета дебиторской задолженности в соответствии с федеральным стандартом бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Аренда», утвержденным приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 258н, увеличил размер учтенной дебиторской задолженности в 34 раза.

**8.10.** Резервами повышения доходов федерального бюджета является вовлечение в арендные отношения неиспользуемых земельных участков, оформление арендных отношений с фактическими пользователями земельных участков, переоформление прав постоянного (бессрочного) пользования земельными участками федеральных государственных унитарных предприятий на право аренды. При этом в действующей редакции Федерального закона № 137-ФЗ отсутствует срок переоформления указанных прав для федеральных государственных унитарных предприятий.

**8.11.** Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления обеспечивается достижение более высоких показателей доходов и степени вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков путем передачи их в аренду в сравнении с деятельностью федеральных органов исполнительной власти, что свидетельствует о более высокой эффективности организации такой работы.

**9. Предложения (рекомендации):**

**9.1.** Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

**9.2.** Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.

**9.3.** Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор Счетной палаты



М.С.Рохмистров