

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 мая 2002 года № 17 (300) “О результатах проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”:

Утвердить с учетом состоявшегося обсуждения отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты Федеральной службе земельного кадастра России.

Направить с учетом состоявшегося обсуждения информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (п. 1.3.4.2.) и на основании удостоверения на право проведения проверки от 22 февраля 2002 г. № 10-03/10-3 специалистами направления по контролю расходов федерального бюджета на сельское хозяйство и рыболовство, охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию - главными инспекторами Г.С. Мартышкиным (руководитель), В.А. Орешкиным, ведущим инспектором В.И. Хмыровым совместно со специалистами контрольно-счетных органов Пермской и Смоленской областей с 1 марта по 23 апреля 2002 года проведена проверка финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра” (далее - программа).

Цель проверки

Проверить финансирование, целевое и эффективное использование средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию программы.

Предмет проверки

Средства федерального бюджета, направленные в 2001 году на реализацию программы.

Объекты проверки

Федеральная служба земельного кадастра России (Росземкадастр); Комитет по земельным ресурсам и землеустройству по Саратовской области; ФГУ “Земельная кадастровая палата” по Саратовской области; Служба земельного кадастра по Пермской области; ФГУ “Земельная кадастровая палата” по Пермской области; Комитет по земельным ресурсам и землеустройству по Смоленской области; ФГУ “Земельная кадастровая палата” по Смоленской области; УФГП “Государственный проектно-изыскательский институт земельно-кадастровых съемок” (УФГП “Госземка-

дастр-съемка”); Российский научно-исследовательский и проектно-изыскательский институт земельных ресурсов (РосНИИземпроект).

Краткая информация об объекте

Федеральный закон “О государственном земельном кадастре” определяет государственный земельный кадастр как систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2000 г. № 537 “Вопросы Федеральной службы земельного кадастра России” установлено, что Росземкадастр осуществляет специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель.

В структуру Росземкадастра входят 89 региональных комитетов по земельным ресурсам и землеустройству и 88 земельных кадастровых палат. В соответствии с приказом Росземкадастра от 26 сентября 2001 г. № П/166 “Об упорядочении деятельности по ведению государственного земельного кадастра” установлено, что контрольные, регулирующие и другие управленческие полномочия в части организации ведения государственного земельного кадастра осуществляются через комитеты по земельным ресурсам и землеустройству, а исполнительные функции по ведению государственного земельного кадастра, включая государственный кадастровый учет земельных участков, специальные функции по ведению государственного кадастрового учета расположенных на земельных участках объектов недвижимого имущества в части внесения сведений об их наличии в Единый государственный реестр земель (далее - ЕГРЗ) - через соответствующие земельные кадастровые палаты.

Перечень законодательных и других нормативных правовых актов, используемых в ходе проверки, дан в приложении к Отчету (приложение в Бюллетене не публикуется).

Перечень оформленных актов

1. Сводный акт проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”.

2. Акт проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”, в Комитете по земельным ресурсам и землеустройству по Саратовской области.

3. Акт проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра” федеральному государственному учреждению “Земельная кадастровая палата” по Саратовской области.

4. Акт проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных в 2001 году на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”, в Службе земельного кадастра по Пермской области.

5. Акт проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”, в федеральном государственном учреждении “Земельная кадастровая палата” по Пермской области.

6. Акт проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”, в Комитете по земельным ресурсам и землеустройству по Смоленской области.

7. Акт проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в 2001 году, направленных на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”, в федеральном государственном учреждении “Земельная кадастровая палата” по Смоленской области.

8. Акт проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных в 2001 году на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”, в Российском проектно-изыскательском институте земельно-кадастровых съемок.

9. Акт проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных в 2001 году на реализацию федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”, в Российском научно-исследовательском и проектно-изыскательском институте земельных ресурсов (РосНИИземпроект).

Акты подписаны без замечаний.

Фактов препятствования в работе и непредставления информации не было.

Правовые основы финансирования федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра”

Программа утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.1996 г. № 932 на 1996-2000 годы. Пунктом 4 постановления рекомендовано органам исполнительной власти разработать и утвердить по согласованию с Госкомземом России региональные программы создания автоматизированной системы земельного кадастра. Во исполнение указанного постановления в 84-х регионах принимались программы, которыми предусматривались конкретные мероприятия и источники финансирования, включая средства региональных и местных (районных) бюджетов. По пяти субъектам Российской Федерации (Кировская, Калининградская области, Таймырский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий автономные округа) информации о наличии программ не имеется.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2000 г. № 1034 срок реализации программы продлен до конца 2001 года, и она включена в перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотр-

ренных к финансированию из федерального бюджета на 2001 год (приложение 39 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2001 год”).

Государственный заказчик программы - Росземкадастр.

Кроме средств федерального бюджета, для реализации программы Минфин России предоставлял средства займа Международного банка реконструкции и развития (далее - МБРР) через Центр “Ларис”. Средства займа в соответствии с Соглашением о займе от 22.06.1994 г. № 3756 RU между Российской Федерацией и МБРР предоставлялись для оказания содействия в реализации проекта по поддержке осуществления земельной реформы. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1.12.1994 г. № 1327 предусмотрено, что возвращение средств займа осуществляется частично за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, которым эти средства предоставлялись.

Средства займа были основным внебюджетным источником финансирования программы. Другим источником являлись средства физических и юридических лиц, а также полученные за счет возмещения потерь сельхозпроизводства, привлеченные регионами на выполнение инвентаризации земель и других мероприятий программы.

В рамках проверки исполнения Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” в 2001 году проводилась проверка финансирования программы из федерального бюджета на 2000 год. Также в прошлом году Счетной палатой осуществлялась проверка использования связанных кредитов международных финансовых организаций, привлеченных под гарантию Правительства Российской Федерации, включая расчеты с федеральным бюджетом пользователей заемных средств в части установления законности, эффективности и целесообразности использования указанных кредитов на содержание УФГП “Центр Ларис”.

**Объем, полнота и своевременность выделения средств федерального бюджета.
Соответствие объемов финансирования плановым назначениям,
предусмотренным федеральным бюджетом**

Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2001 год” (приложение 39, п. 7.30) финансирование программы определено в объеме 1431 млн. рублей. Вся сумма предназначалась только на текущие расходы по статье “Прочие нужды”. Ассигнования из федерального бюджета на государственные инвестиции и НИОКР не предусматривались.

В соответствии с приложением 1 “Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2001 год” к указанному Федеральному закону бюджетные средства на выполнение программы по разделу 08 “Сельское хозяйство и рыболовство”, подразделу 02 “Земельные ресурсы”, целевой статье 344 “Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования, осуществляемые за счет средств земельного налога” направляются:

- на вид расходов 075 “Текущее содержание подведомственных структур” - 400 млн. рублей;
- вид расходов 212 “Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования” - 300 млн. рублей;
- вид расходов 213 “Ведение государственного кадастра, мониторинга земель, землеустройства и водных биологических ресурсов” - 731 млн. рублей.

Данные приложения 1 не корреспондируются с объемами, указанными в приложении 14 “Распределение ассигнований из федерального бюджета на 2001 год по разделу “Сельское хозяйство и рыболовство” функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Согласно приложению 14, на текущее содержание под-

ведомственных структур предусматривается 431 млн. рублей вместо 400 млн. рублей; на ведение государственного кадастра, мониторинга земель, землеустройства и водных биологических ресурсов - 700 млн. рублей против 731 млн. рублей по приложению 1.

Письмом Минфина России от 2.02.2001 г. № 02-02-14 Росземкадастру доведены объемы бюджетных ассигнований на 2001 год, которые полностью соответствовали показателям Федерального закона, приведенным в приложении 1.

В течение года в объемы финансирования неоднократно вносились изменения, связанные:

- с дополнительным финансированием в размере 49135,8 тыс. рублей, в том числе за счет остатков средств федерального бюджета на 1 января 2001 г. в сумме 9758,1 тыс. рублей (письмо Минфина России от 30.03.2001 г. № 02-02-14); урегулированием межбюджетных отношений с Республикой Башкортостан - в объеме 30000 тыс. рублей; повышением тарифных ставок работникам бюджетной сферы на сумму 9377,7 тыс. рублей (письмо Минфина России от 13.12.2001 г. № 02-03-13);

- с сокращением финансирования на сумму нецелевого использования средств федерального бюджета в объеме 635,2 тыс. рублей, выявленного региональными контрольно-ревизионными управлениями Минфина России за 1999-2000 годы и частично в 2001 году, а также перераспределением средств федерального бюджета с раздела 08 "Сельское хозяйство и рыболовство", подраздела 02 "Земельные ресурсы", целевой статьи 344 "Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования, осуществляемые за счет средств земельного налога", вида расходов 075 "Текущее содержание подведомственных структур" на раздел 01 "Государственное управление и местное самоуправление", целевую статью 038 "Территориальные органы", вид расходов 029 "Расходы на содержание аппарата", статью 110700 "Оплата коммунальных услуг" кода экономической классификации в размере 155,5 тыс. рублей (справка Минфина России № 6669/984 от 17.12.2001 г.).

В связи с проведенными изменениями и во исполнение приказа от 23.04.2001 г. № 33-н "Об утверждении Порядка исполнения сводной бюджетной росписи на 2001 год" Минфин России письмом от 21.01.2002 г. № 02-03-13 довел уточненную роспись федерального бюджета на 2001 год в объеме 1479345,1 тыс. рублей. Указанные объемы составляют 16,9% от общей потребности по программе и 40,4% от предусмотренных в ней средств федерального бюджета в среднем за год.

Фактически в 2001 году на программу перечислено Минфином России 1479345,1 тыс. рублей (с учетом остатков на 1.01.2001 г.), или в полном объеме к лимиту бюджетных обязательств. Как показывает анализ платежных документов, денежные средства перечислялись достаточно равномерно. В первом квартале перечислено 332000 тыс. рублей, во втором - 342000 тыс. рублей, в третьем - 401758 тыс. рублей, в четвертом - 403587 тыс. рублей. При этом выборочно установлено, что на лицевые счета ФГУ кадастровые земельные палаты Приморского края, Воронежской, Московской областей средства в размере 2,5 млн. рублей поступили 27-28 декабря 2001 года, т. е. практически в день прекращения органами федерального казначейства операций с денежными средствами.

Кроме того, в рамках выполнения проекта "Ларис" на программу выделялись средства займа МБРР для оплаты контрактов по поставкам технологического оборудования и средства федерального бюджета по разделу 03 "Международная деятельность" для оплаты импортных пошлин и НДС на приобретаемые услуги и оборудование.

Средства займа МБРР по представленным документам и выпискам банков использованы в объеме 21793 тыс. долларов США. Указанные заемные средства направлены на закупку технологического оборудования в размере 20370,7 тыс. долларов США, обу-

чение (подготовка кадров) - 1253,6 тыс. долларов США и техническую помощь (“пилотные” проекты) - 168,7 тыс. долларов США.

Уточненной сводной бюджетной росписью федерального бюджета на 2001 год по разделу 03 “Международная деятельность”, подразделу 01 “Международное сотрудничество”, целевой статье 130 “Расходы по обязательствам в рамках проектов, финансируемых с участием международных финансовых организаций”, виду расходов 397 “Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов” предусматривалось 311048,2 тыс. рублей. В течение года на лицевой счет Росземкадастра поступило 311048,2 тыс. рублей, или в полном объеме.

В соответствии с заключенными с центром по реализации проекта “Ларис” договорами и актами сдачи-приема выполненных объемов работ исполнителю перечислено 311006 тыс. рублей.

**Обоснованность распределения средств федерального бюджета
между подведомственными организациями
и своевременность их перечисления получателям**

Из средств федерального бюджета, выделенных в 2001 году на программу, 795645,12 тыс. рублей Минфином России по реестрам Росземкадастра перечислено непосредственно территориальным органам, а 683699,95 тыс. рублей поступило на лицевой счет Росземкадастра в УФК Минфина России по г. Москве. Из средств, перечисленных территориальным органам, 355988,82 тыс. рублей направлено региональным земельным комитетам (виды расходов 212 и 213) на выполнение мероприятий программы, 439656,3 тыс. рублей - на текущее содержание ФГУ “Земельные кадастровые палаты” (вид расходов 075).

За основу распределения средств федерального бюджета по региональным ФГУ “Земельная кадастровая палата” приняты утвержденная численность палаты и расчет-обоснование средств на приобретение необходимого непроизводственного оборудования (ст. 240120) для обеспечения деятельности ФГУ, утвержденное Росземкадастром.

Бюджетные средства для региональных земельных комитетов выделялись с учетом их заявки и предложений по заключению договоров на выполнение аэрофотосъемочных и комплекса землеустроительных работ в рамках реализации программы.

Финансирование территориальных органов осуществлялось в соответствии с лимитами бюджетных обязательств, утвержденными Росземкадастром. Проверкой комитета по земельным ресурсам и землеустройству по Саратовской области отмечены факты получения средств федерального бюджета в объеме 800 тыс. рублей 3.10.2001 г. Реестр на перечисление средств Росземкадастром представлен в Минфин России 25.09.2001 г. В результате 8-дневной задержки средства федерального бюджета, предусмотренные к финансированию в III квартале, фактически получены в IV квартале 2001 г.

Средства федерального бюджета по видам расходов 212 и 213, поступившие на лицевой счет в УФК Минфина России по г. Москве, в полном объеме были перечислены Росземкадастром 13-ти подрядным организациям за выполненные по договорам проектно-изыскательские и другие работы.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статьи 69, 71) закупки товаров, работ и услуг за счет бюджетных средств должны осуществляться исключительно на основе государственных контрактов (договоров), которые размещаются на конкурсной основе (ст. 72). Однако все 13 организаций и их дочерние предприятия с согласия Минэкономразвития России (письмо от 2.03.2001 г. № АЦ-394/05) включены в перечень единственных исполнителей (поставщиков) на выполнение в 2001 году про-

ектных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских, правовых и методических работ.

Анализ смет на выполнение договоров показывает, что их расчеты в большинстве своем основаны на нормативах и повышающих коэффициентах, утвержденных приказами Росземкадастра (Госкомзема России) и другими государственными федеральными ведомствами. В то же время для создания цифровых базовых кадастровых планов используются “Сборник цен и общественно необходимых затрат труда (ОНЗТ) на изготовление картографической продукции по цифровой технологии” и дополнение к этому сборнику, которые утверждены директором УФГП “Госземкадастрсъемка”, т. е. фактически утверждены исполнителем работ.

В утвержденном Росземкадастром “Сборнике цен и общественно необходимых затрат труда на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель”, который рекомендован для планирования и расчета стартовой стоимости работ при проведении конкурсов и определении исполнителей на изготовление необходимой продукции (письмо Росземкадастра от 15.05.2001 г. № НК-465), отсутствуют тарифы на выполнение аэрофотосъемочных работ. УФГП “Госземкадастрсъемка” - основной исполнитель работ по данной тематике - использует свои временные тарифы. Перелеты арендуемых для аэрофотосъемки самолетов от места постоянного базирования до места временного базирования оплачиваются не отдельно по расценкам (или сметам), а через поправочные коэффициенты за перелет, которые колеблются от 1,1 до 1,25 и увеличивают расценку аэрофотосъемки на единицу площади. Проверка представленных материалов показывает, что данные коэффициенты установлены опытно-расчетным путем и не утверждены Росземкадастром в установленном порядке.

Сметы к контрактам (договорам) на выполнение работ по информационному обслуживанию баз данных, созданию цифровых карт кадастрового деления территорий также составляются каждым исполнителем на основе своих расчетов.

При отсутствии к ряду договоров смет на их выполнение сделать экономическую оценку структуры слагаемых затрат только по протоколам - соглашениям о договорной цене не представляется возможным.

Целевое использование средств федерального бюджета, выделенных на реализацию программы

Согласно статьи 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации, использование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, является нецелевым. В то же время проверка показала, что в договорах и актах сдачи-приема продукции нет четкого разграничения видов работ на землеустроительные и кадастровые, отсутствует указание на вид расходов, за счет которого должно осуществляться финансирование этих договоров. Проверкой Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Саратовской области установлено, что по договору от 16.04.2001 г. № 13 на финансирование работ по кадастровой оценке земель поселений, которое должно осуществляться по виду расходов 213, использованы средства с вида расходов 212 в объеме 500 тыс. рублей (п./п. от 14.09.2001 г. № 289). Таким образом, указанные расходы осуществлены с нарушением требований ст. 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В ходе проведения проверки установлено, что УФГП “Госземкадастрсъемка” не ведет отдельный учет средств, предусмотренных п. 27 “Сборника цен и общественно необходимых затрат труда на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель” на укрепление и развитие

собственной материально-технической базы. При отсутствии отдельного учета оценить объем и характер их использования не представляется возможным.

Плановыми ревизиями и проверками финансово-хозяйственной деятельности территориальных органов Росземкадастра, проведенными региональными контрольно-ревизионными управлениями Минфина России в 2001 году, было выявлено нецелевое использование средств федерального бюджета, выделенных на реализацию программы по виду расходов 075, в объеме 233,4 тыс. рублей, в связи с чем уже уменьшено финансирование на 48,5 тыс. рублей.

Анализ обобщенных материалов по нецелевому использованию средств федерального бюджета в Смоленской, Саратовской и Пермской областях показал, что основными причинами этого является введение должностей и установление штатным расписанием разрядов оплаты труда, не соответствующих нормативным актам, а также выплата премий и оказание материальной помощи руководителям без согласования с Росземкадастром.

Эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных на программу

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (ст. 34), эффективность и экономность использования бюджетных средств означает достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Основными задачами программы на 2001 год являлись:

- завершение формирования правовой и нормативно-технической базы ведения государственного земельного кадастра (далее - ГЗК);
- завершение развертывания программно-технических комплексов (далее - ПТК) в территориальных органах Росземкадастра с целью формирования информационно-технической инфраструктуры программы;
- информационное обеспечение программы путем проведения инвентаризации земель и сбора первичной земельно-кадастровой информации на территориях ее внедрения, обновления плано-картографического материала, конвертации ранее созданных баз в базы данных программы;
- разработка методик по массовой государственной кадастровой оценке земель для различного вида объектов, а также проведение работ по государственной кадастровой оценке земель поселений во всех субъектах Российской Федерации.

При этом конкретные виды работ и их количественные показатели (объемы), которые должны быть достигнуты при выполнении основных программных мероприятий, в программе не утверждены, а статистические данные, характеризующие их выполнение, отсутствуют, что не позволяет дать оценку полноты исполнения программы. В ходе анализа использовались данные оперативного характера.

В рамках формирования инфраструктуры системы в субъектах Российской Федерации в 2001 году развернуто 914 ПТК, из них за счет средств федерального бюджета - 734, за счет внебюджетных источников - 180.

За весь период реализации программы современные автоматизированные технологии ведения ГЗК развернуты в 1891 структурном органе Росземкадастра, в том числе в 2001 году в 841. По состоянию на 1.01.2002 г. не развернуты ПТК в 373 структурных органах Росземкадастра (16,5% от их количества).

Выборочными проверками в регионах установлено, что не вся техника, приобретенная в последние годы, соответствует предъявляемым требованиям к выбранному специальному программному обеспечению. Так, в Саратовской области в составе ПТК имеется 258 компьютеров, из которых 128 (49,6%) не отвечают требованиям программного обеспечения. Кроме того, на уровне региона отсутствуют автоматизированная система передачи данных с муниципального уровня ведения ГЗК на областной, а также оперативный доступ к базам данных муниципального уровня, что не позволяет оперативно представлять запрашиваемую информацию заинтересованным ведомствам. Это обусловлено тем, что проекты технологии и методики передачи данных и основные показатели ведения кадастра областного уровня не утверждены.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 25.08.99 г. № 945, которым поручено проведение государственной кадастровой оценки всех категорий земель для целей налогообложения и иных целей, и в соответствии с Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8.04.00 г. № 316, Росземкадастром подготовлены и утверждены в установленном порядке три методики: “Методика государственной кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий на уровне субъектов Российской Федерации” (май 2000 г.), “Методика государственной кадастровой оценки земель поселений” (сентябрь 2000 г.) и “Методика государственной кадастровой оценки земель лесного фонда” (апрель 2002 г.).

Методики государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного специального назначения; земель запаса; особо охраняемых территорий и объектов; садоводческих, огороднических и дачных объединений не приняты.

Таким образом, создание методической базы для государственной кадастровой оценки всех типов земель, которая в соответствии с программой должна была быть утверждена в 1996-1997 годах, на момент проверки не завершено. При этом период согласования проектов методик, без которых срываются работы по кадастровой оценке земель, в заинтересованных министерствах и ведомствах из-за отсутствия порядка согласования и совместной доработки документов нормативного характера крайне растянут. Так, проект методики государственной кадастровой оценки земель лесного фонда, направленный письмом от 18.10.00 г. № СС-728 на согласование в Минэкономразвития России, МНС России, Минфин России, МПР России и Минимущество России, Росземкадастр смог утвердить приказом только 15.04.02 г., или через 17 месяцев. С июня 2001 года по настоящее время находится на согласовании и доработке проект методики государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного специального назначения.

Из-за отсутствия методической базы оценка земель лесного фонда, промышленности и иного специального назначения, запаса и других земель общей площадью 1250 млн. га не проводилась.

Анализ выполнения мероприятий программы показывает низкий уровень информационного обеспечения системы, включающего картографирование и инвентаризацию земель. Так, инвентаризация земель в городах и других поселениях проведена на площади 5,5 млн. га, в том числе в 2001 году на площади 1,6 млн. га. Это не превышает 30% их территории. В Ивановской, Кемеровской, Томской, Тамбовской областях и ряде других субъектов Российской Федерации инвентаризацией охвачено менее 5% земель городов и поселков. Всего 12,9% земель сельскохозяйственного назначения были инвентаризованы. Из общей площади земель Российской Федерации, подлежащих инвентаризации (1709,8 млн. га), за годы реализации программы инвентаризовано 130,5 млн. га, или всего 7,6 процента. В Едином государственном реестре земель по правилам,

определенным Федеральным законом “О государственном земельном кадастре”, поставлено на государственный учет только 1200 тыс. земельных участков, или порядка 2,5% от их числа.

Невыполнение мероприятий программы по информационному обеспечению системы и, прежде всего, отсутствие в государственном земельном кадастре полных сведений о земельных участках всей Российской Федерации, незавершенность работ по государственной кадастровой оценке земель не позволяют осуществлять эффективное планирование развития территорий на основе сведений ГЗК на всех уровнях административно-территориального деления России; инвестировать вложения в экономику, осуществлять страховые действия и ипотечное кредитование при неопределенности правового положения земельных участков; совершенствовать систему налогообложения на основе применения государственной кадастровой оценки земель; обеспечивать расчет ущерба при чрезвычайных ситуациях, затрагивающих земельно-имущественные интересы граждан и юридических лиц.

Без завершения основных позиций программы механизм действия ряда принятых федеральных законов (Земельный кодекс Российской Федерации, “О государственном земельном кадастре”, “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения”) и разрабатываемых в настоящее время проектов законов (“Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, “О порядке перевода земель из одной категории в другую”, “О возмещении собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав указанных лиц или ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц”) не будет эффективно реализован.

Недофинансирование программы является одним из основных факторов, влияющих на невыполнение планируемых показателей. В ценах 2001 года фактическое финансирование программы за 1996-2001 годы по всем источникам составило 25,8%, в том числе за счет средств федерального бюджета всего 22,7 процента. Для расчета объемов финансирования в ценах 2001 года использованы индексы-дефляторы, определенные письмом Минэкономразвития России от 25.12.2001 г. № ИМ1611/17 “О представлении отчетных докладов о реализации федеральных целевых программ за 2001 год и весь период реализации”.

Объем затрат за весь период реализации программы
(1996-2001 годы)

Источники финансирования	Объемы финансирования		Уровень финансирования (в процентах)
	по программе	фактические	
Всего, в том числе:	43827,3	11320,4	25,8
федеральный бюджет	18314,3	4160,5	22,7
бюджеты субъектов РФ	21982,9	5209,2	23,7
внебюджетные источники	3530,1	1950,7	55,3

Кроме того, основной исполнитель, отвечающий за создание и реализацию программы, за период ее действия ликвидировался и преобразовывался пять раз.

Проверка показывает, что выделяемые на программу средства федерального бюджета не всегда используются эффективно. В 2001 году предоставленные финансовые ресурсы использованы не в полном объеме. Возврат неиспользованных средств составил 20,7 млн. рублей. В 2001 году с РосНИИземпроектом было заключено 6 договоров

на выполнение работ по землеустройству, не имеющих непосредственного отношения к выполнению задач по реализации программы, стоимостью 1,45 млн. рублей.

Проверка в регионах показала, что при незавершенности договоров по переходящей тематике заключаются новые договоры. Допускаемое распыление бюджетных средств привело к созданию незавершенных объемов проектно-изыскательских работ за 1999-2001 годы только Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству по Смоленской области на сумму 3 млн. рублей.

Проверка также показала, что отдельные договоры в части аэрофотосъемочных работ выполнены с отступлением от проекта плана выполнения этих работ. Так, по договору № 2 от 5.03.2001 г. учетная площадь, согласно проекту плана, определена в размере 78187 кв. км, проектная площадь, исходя из этого, - в размере 107953 кв. км. Площади аэрофотосъемки доведены УФГП "Госземкадастрсъемка" с разбивкой по масштабам ее исполнения.

Однако доведенные задания предприятием не выдержаны. За счет изменения структуры аэрофотосъемок по масштабному критерию фактическая площадь, охваченная аэрофотосъемкой, составила 76677 кв. км, или 71% к заданию. При этом средства федерального бюджета в объеме 24207,2 тыс. рублей использованы полностью. В результате затраты на 1 кв. км увеличены с 224 до 315 рублей, или в 1,4 раза, а в расчете на всю площадь - на 7 млн. рублей.

За 1999-2001 годы аэрофотосъемочные работы проведены на площади 344,7 тыс. кв. км. На выполнение этих работ для ведения инвентаризации и мониторинга земель с целью обеспечения ГЗК было использовано 56,1 млн. рублей, в том числе в 2001 году - 26,1 млн. рублей. В то же время материалы аэрофотосъемочных работ на сумму 22,1 млн. рублей к настоящему времени не обработаны.

Общая сумма неэффективно использованных средств федерального бюджета составила 54,3 млн. рублей.

В результате реализации программы предполагалось при наличии кадастровой информации о земельных ресурсах обеспечить увеличение поступления платежей за землю. Однако невыполнение мероприятий программы в полном объеме, а также слабое использование различными органами исполнительной власти имеющихся материалов ГЗК отразились на динамике поступлений земельных платежей в бюджеты всех уровней.

Анализ поступления земельного налога и арендной платы за землю

(в текущих ценах; млн. руб.)

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

Данные показывают, что за 1996-2000 годы без учета ставок земельного налога не наблюдается увеличения поступлений земельных платежей во все уровни бюджетов. Только в 2001 году отмечен рост поступлений земельных платежей к 1996 году на уровне 23,5 процента.

О необходимости использования органами власти тех возможностей, которые заключены в земельно-информационной системе, материалах ГЗК, свидетельствуют отдельные работы, проведенные в рамках "пилотных" проектов. Так, работа, проведенная

в Пермской области по “пилотному” проекту “Комплексное землеустроительное обустройство и управление землями территориального образования”, показала, что на базе цифровых электронных карт и данных государственного агрохимического центра возможно по каждому землепользователю определить потенциальную рентабельность полей и участков сельхозугодий при производстве продукции растениеводства с учетом существующих технологий, материальных и трудовых затрат. На этой основе возможно более обоснованное принятие решений по использованию земель.

Работа по этому “пилотному” проекту в Кунгурском районе Пермской области показала, что в районе не используется около 10% пашни, из которой более 70% составляют земли с высоким природно-экономическим потенциалом. В то же время эксплуатируются площади с низкой потенциальной рентабельностью.

Опыт работы по “пилотным” проектам в Пермской области подтвердил целесообразность их выполнения и необходимость дальнейшего совершенствования и распространения на примере районов, которые определяются как базовые, с привлечением заинтересованных министерств и ведомств. Однако результаты проекта пока не нашли распространения.

Выводы

1. За период реализации программы (1996-2001 годы) за счет всех источников финансирования на ее выполнение было направлено 11,3 млрд. рублей (в ценах 2001 г.), или 25,8% от объемов, предусмотренных программой. Из федерального бюджета было выделено 4,2 млрд. рублей, что в 4,4 раза меньше намеченного программой уровня.

2. В результате неудовлетворительного финансирования и организационной нестабильности Росземкадастра не разработаны технология и методика, не определены основные показатели ведения кадастра областного уровня. Отсутствуют автоматизированная система передачи данных с муниципального уровня ведения государственного земельного кадастра на областной, оперативный доступ к базам данных муниципального уровня.

Создание методической базы для государственной кадастровой оценки всех категорий земель, которая в соответствии с программой должна была быть утверждена в 1996-1997 годах, на момент проверки не завершено. Период согласования проектов методик, без которых срываются работы по кадастровой оценке земель, в заинтересованных министерствах и ведомствах из-за отсутствия порядка согласования и совместной доработки документов нормативного характера растягивался до 17 месяцев. Оценка земель лесного фонда, промышленности и иного специального назначения, запаса, особо охраняемых территорий и объектов, садоводческих, огороднических и дачных объединений, занимающих площадь 1250 млн. га, не проводилась.

Из общей площади земель Российской Федерации, подлежащих инвентаризации (1709,8 млн. га), за период реализации программы проинвентаризировано 130,5 млн. га, или 7,6 процента. Поставлено на государственный кадастровый учет только 1200 тыс. земельных участков, или около 2,5% от их числа.

3. Невыполнение мероприятий программы по информационному обеспечению системы и, как следствие, неопределенность правового положения многих земельных участков ограничивают возможности землепользователей в получении инвестиций, ипотечном кредитовании, не позволяют совершенствовать систему их налогообложения.

Рост поступлений земельных платежей в 2001 году по сравнению с 1996 годом практически в полном объеме обеспечен за счет индексации ставок земельного налога. Без учета индексации ставок земельного налога за 1996-2000 годы его рост отсутствовал и только в 2001 году превысил уровень 1996 года на 23,5 процента.

Без завершения разработок основных параметров программы механизм действия ряда принятых федеральных законов (Земельный кодекс Российской Федерации, “О государственном земельном кадастре”, “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения”) и разрабатываемых в настоящее время проектов законов (“Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, “О порядке перевода земель из одной категории в другую”, “О возмещении собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав указанных лиц или ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц”) будет невозможно эффективно реализовывать.

4. Одной из причин неудовлетворительного выполнения программы явилось также то, что за 1996-2001 годы федеральный орган исполнительной власти - государственный заказчик программы и ее основной исполнитель пять раз подвергался реорганизации с изменением правового статуса и сокращением численности работников

5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не в полной мере используют возможности, заключенные в уже имеющихся материалах государственного земельного кадастра, для обоснованного принятия решений по рациональному использованию земель. Работа, проведенная в Пермской области по “пилотному” проекту “Комплексное землеустроительное обустройство и управление землями территориального образования”, показала, что на базе комплекса данных возможно по каждому землепользователю определить потенциальную рентабельность различных участков сельскохозяйственных угодий при производстве продукции растениеводства с учетом существующих технологий, материальных и трудовых затрат. Однако результаты проекта пока не нашли распространения.

6. Росземкадастром не утверждены расценки на выполнение цифровых базовых кадастровых планов и аэрофотосъемочных работ. Перелет арендуемых для аэрофотосъемки самолетов от места постоянного базирования до места временного базирования оплачивается не по отдельным расценкам или сметам, а с учетом принимаемых поправочных коэффициентов, величина которых установлена опытно-расчетным путем и колеблется от 1,1 до 1,25.

7. В договорах и актах сдачи-приема продукции Росземкадастром и подведомственными ему органами не указываются виды расходов по бюджетной классификации, за счет которых должна осуществляться оплата работ по землеустройству и кадастру.

В нарушение ст. 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации Росземкадастр разрешил, а Комитет по земельным ресурсам и землеустройству по Саратовской области произвел оплату работ по кадастровой оценке земель поселений, финансирование которых должно осуществляться по виду расходов 213 “Ведение государственного кадастра, мониторинга земель, землеустройства и водных биологических ресурсов”, за счет средств, выделенных на землеустройство (вид расходов 212 “Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования”), в объеме 500 тыс. рублей.

8. Анализ материалов проверок, проведенных региональными контрольно-ревизионными управлениями Минфина России в 2001 году в Пермской, Саратовской и Смоленской областях, показал, что основными причинами нецелевого использования средств федерального бюджета в объеме 233,4 тыс. рублей являются введение должностей и установление разрядов оплаты труда, не соответствующих штатному расписанию, а также выплата премий и оказание материальной помощи руководителям без согласования с Росземкадастром.

9. При проверке установлено пять фактов неэффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию программы, в объеме 54,3 млн. рублей. Из них:

- остались неиспользованными в 2001 году и возвращены в федеральный бюджет 20,7 млн. рублей;

- материалы по аэрофотосъемке на сумму 22,1 млн. рублей не обработаны и не могут быть использованы;

- из-за несанкционированного изменения плана работ по аэрофотосъемке допущен перерасход средств на их выполнение в размере 7 млн. рублей;

- РосНИИземпроект израсходовал 1,45 млн. рублей на выполнение работ, не предусмотренных программой;

- Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Смоленской области полученные средства “распыляет” по многочисленным договорам, в результате чего 3 млн. рублей “заморожены”;

- в подведомственных Росземкадастру организациях Саратовской области из 258 используемых компьютеров 128, или 49,6%, не соответствуют необходимым параметрам.

Предложения

1. В целях устранения выявленных нарушений считаем необходимым направить представление руководителю Федеральной службы земельного кадастра России С.И. Саю, в котором предлагается:

- провести инвентаризацию нормативной базы, используемой для расчета стоимости работ на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, землепользования и ведения государственного земельного кадастра. На основе полученных данных внести коррективы в нормативную базу и утвердить ее в установленном порядке;

- повысить ответственность руководителей территориальных органов и ФГУ “Земельная кадастровая палата” за исполнение приказов и распоряжений Росземкадастра по вопросам оплаты труда и материального стимулирования работников, утверждения штатного расписания и разработать меры, обеспечивающие предотвращение нецелевого использования средств федерального бюджета;

- с целью выполнения требований ст. 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации в договорах с исполнителями указывать вид расходов (212 или 213), к которому, в соответствии с федеральными законами “О землеустройстве” и “О государственном земельном кадастре”, относятся выполняемые работы или их этапы;

- уменьшить финансирование Комитета по земельным ресурсам и землеустройству по Саратовской области на 500 тыс. рублей или на величину средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению;

- при планировании мероприятий программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета недвижимости (2002-2007 годы)” с учетом их значимости целесообразно устанавливать ежегодные задания по завершению ее внедрения и обеспечить ежеквартальный контроль за их выполнением;

- при оснащении компьютерной техникой вновь формируемых программно-технических комплексов учитывать региональные особенности, четко определять объем информационной базы и требуемые масштабы компьютерного обеспечения;

- активизировать в 2002 году работу по согласованию и утверждению методик государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного специального назначения, запаса, водного фонда, особо охраняемых территорий, садоводческих, огороднических и дачных объединений;

- коллегиально рассмотреть вопрос о состоянии и мерах по повышению качества планирования и комплексности выполнения научно-исследовательских и проектно-изыскательских работ по землеустройству и улучшению землепользования, ведению земельного кадастра. Выработать комплекс действенных мер, обеспечивающих эффективность использования средств федерального бюджета, а также их концентрацию на финансировании переходящих договоров с целью снижения объемов незавершенного производства проектно-изыскательских работ.

2. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ