



2024

Отчет

о результатах контрольного мероприятия
«Аудит деятельности федеральных
органов исполнительной власти
по вовлечению в хозяйственный оборот,
включая отчуждение, находящихся
в федеральной собственности
земельных участков в ряде субъектов
Российской Федерации в 2022 году
и истекшем периоде 2023 года»
(результаты мероприятия учитываются
в рамках КОКМ «Анализ эффективности
системы межбюджетных отношений»)



Андрей Батуркин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить деятельность Федерального агентства по управлению государственным имуществом по вовлечению в хозяйственный оборот, включая отчуждение, находящихся в федеральной собственности земельных участков.

Ключевые результаты мероприятия

В федеральной собственности находятся земли площадью более 1 млрд га, в том числе более 400 тыс. земельных участков площадью 648,1 млн га составляют имущество государственной казны Российской Федерации, значительная часть из которых ограничена в обороте, при этом достоверной и оперативной сводной информацией о вовлечении федеральных участков в хозяйственный оборот Росимущество не обладает.

Оценка эффективности деятельности Росимущества по управлению земельными ресурсами осуществляется Минфином России¹, в том числе посредством утверждения плана деятельности ведомства и установления целевых значений ключевых показателей эффективности (далее – КПЭ) руководителя Росимущества на год ([рисунок 1](#)).

Планом деятельности Росимущества на 2022 год² установлен показатель «Совпадение сведений реестра федерального имущества и иных государственных информационных систем, содержащих сведения об объектах федерального имущества» с целевым значением 73 % по итогам 2022 года. При этом не определены перечень государственных информационных систем, с которыми сопоставляются данные реестра федерального имущества (далее – РФИ), а также показатели верификации, в связи с тем что существуют широкие пределы усомнения при расчете достигнутых значений показателя.

-
1. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» руководство деятельностью Росимущества осуществляют Минфин России.
 2. План деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом на 2022 год и плановый период 2023–2027 годов утвержден Министром финансов Российской Федерации А.Г. Силуановым 6 июля 2022 года (письмо Минфина России от 6 июля 2022 г. № 28-06-04/65192).

Рисунок 1

КПЭ руководителя Росимущества

Площадь земельных участков,
в отношении которых
сформированы и уточнены
границы, а также внесены
сведения в ЕГРН, га

Количество предоставленных
в аренду земельных участков, ед.

2021

102 000

план

3 400

201 900

факт

4 317

2022

110 000

план

2 700

172 581

факт

4 241

Территориальным органам Росимущества устанавливаются КПЭ, которые характеризуют предоставление в аренду земельных участков и проведение кадастровых работ по уточнению границ участков. Иные показатели, отражающие деятельность территориальных органов по вовлечению земель в оборот, в том числе в формах безвозмездного пользования, отчуждения и передачи на иной уровень собственности, других возможных формах, Росимуществом не разработаны.

Основным способом вовлечения федеральных земельных участков в хозяйственный оборот является передача их в аренду собственникам расположенных на участках объектов недвижимости, то есть легитимизация фактического пользования.

Плановые задания по доходам от продажи и аренды федеральных земельных участков в целом по Российской Федерации выполняются, в отдельных регионах – перевыполняются многократно.

Продажи свободных от объектов капитального строительства земельных участков на аукционе единичны, при этом указанный способ вовлечения в оборот является эффективным и рассматривается в качестве резерва пополнения бюджета. Вместе с тем подготовка таких участков к продаже, в том числе проведение кадастровых работ и оценка их стоимости, снятие с них ограничений в использовании, изменение категории или вида разрешенного использования, являются трудоемкими и затратными процессами.

В 2022 году проведена государственная кадастровая оценка всех земельных участков страны, учтенных в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН), включая федеральные земли, и установлена кадастровая стоимость, которая в ряде случаев существенно ниже ранее действовавшей, что влияет на размер доходов федерального бюджета от использования земель. Вместе с тем Росимуществом не проведен системный анализ изменения кадастровой стоимости федеральных земельных участков, а также не организована работа по оспариванию кадастровой стоимости при необходимости.

В административных регламентах Росимущества по исполнению государственных функций в части управления земельными участками не нашли отражения изменения, внесенные в земельное законодательство, что создает условия для нарушения требований при распоряжении земельными участками.

В настоящее время существуют несколько порядков передачи федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности в зависимости от оснований передачи. С октября 2022 года действует временный порядок согласования Правительством Российской Федерации передачи федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности, который увеличивает сроки вовлечения земель в оборот. В 2023 году в 4,7 раза сократилось количество поступивших обращений о передаче и более чем в 11 раз сократилось количество удовлетворенных обращений. При этом сроки передачи федеральных земельных участков в отдельных случаях могут доходить до 2,5 года.

К системным нарушениям Росимущества по управлению земельными участками относятся нарушения сроков рассмотрения обращений о передаче в собственность и аренду земельных участков, обращений уполномоченных органов о передаче федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности, сроков утверждения схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории, нарушения порядка и сроков учета земельных участков и ведения РГИ, нарушения обязанностей по направлению актов Росимущества в целях регистрации перехода права на земельные участки, а также длительные сроки рассмотрения центральным аппаратом Росимущества обращений территориальных органов.

Наиболее значимые выводы

Росимуществом внедряются цифровые сервисы поиска потенциальными покупателями (арендаторами) возможных к вовлечению в оборот федеральных земельных участков, однако практическая реализация выявила ряд недостатков, требующих доработки.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Рекомендовать Росимуществу провести анализ изменений кадастровой стоимости федеральных земельных участков вследствие проведенной в 2022 году кадастровой оценки и принять меры по установлению справедливой кадастровой стоимости земельных участков.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункты 2.2.3.2, 2.2.3.2.1–2.2.3.2.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность федеральных органов исполнительной власти по вовлечению в хозяйственный оборот, включая отчуждение, находящихся в федеральной собственности земельных участков.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).
- Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Хабаровском крае и Ерейской автономной области (далее – МТУ Росимущества в Хабаровском крае и Ерейской автономной области).

- Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Волгоградской области (далее – ТУ Росимущества в Волгоградской области).
- Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Московской области (далее – ТУ Росимущества в Московской области).
- Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Ростовской области (далее – ТУ Росимущества в Ростовской области).
- Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Мурманской области и Республике Карелия (далее – МТУ Росимущества в Мурманской области и Республике Карелия).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 3 апреля по 12 декабря 2023 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить эффективность реализации мер по возмездному отчуждению (приватизации) земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

5.2. Цель 2. Оценить результативность реализации мер по передаче в аренду земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

5.3. Цель 3. Оценить деятельность объектов контрольного мероприятия по безвозмездной передаче земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

Критерии аудита эффективности, а также выводы, сделанные с использованием критериев, приведены в приложении № 1 к отчету. Методы сбора и анализа данных, а также ограничения данных методов приведены в приложении № 2 к отчету.

Сведения о нормативных правовых и иных актах, которыми руководствуется Росимущество при распоряжении федеральными земельными участками и которые проанализированы в ходе контрольного мероприятия, приведены в приложении № 3 к отчету. Список основных сокращений, встречающихся в тексте отчета по результатам контрольного мероприятия, приведен в приложении № 4 к отчету.

6. Проверяемый период деятельности

2022 год и истекший период 2023 года, при необходимости более ранние периоды.

7. Результаты контрольного мероприятия

Росимущество осуществляет полномочия собственника в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации (далее – федеральные земельные участки), в том числе по их возмездному и безвозмездному отчуждению (приватизации), передаче в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, заключению соглашений об установлении сервитута и иным видам вовлечения в оборот федеральных земельных участков, а также расположенных на них объектах капитального строительства и движимого имущества (далее – имущественные комплексы, ОКС)³.

В компетенцию Росимущества и его территориальных органов (далее – ТО Росимущества)⁴ также входит учет федеральных земельных участков в РФИ, обеспечение земельными участками федеральных органов государственной власти и их подведомственных организаций, осуществление контроля за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью федеральных земельных участков, защита интересов Российской Федерации при управлении земельными ресурсами.

Росимущество является исполнителем комплекса процессных мероприятий подпрограммы «Управление федеральным имуществом» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»⁵ (далее – КПМ), которым установлены мероприятия (результаты) Росимущества по передаче федеральных земельных участков в аренду, проведению кадастровых работ и обобщенный показатель по доходам от использования имущества (приложение № 7 к отчету).

-
3. В соответствии с Положением о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 (далее – Положение о Росимуществе). Полномочия собственника федерального имущества осуществляют также ряд уполномоченных органов, в том числе Минобороны России, Управление делами Президента Российской Федерации, Росавиация, Росморречфлот, уполномоченные органы субъектов Российской Федерации в части управления землями лесного фонда.
 4. В ведомственную сеть Росимущества входит 39 территориальных управлений и 21 межрегиональное территориальное управление, а также к ведению Росимущества отнесены ФГБУ «Федеральный медицинский центр» Росимущества, ФГБУ «Дирекция по обеспечению деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом» и ФГУП «Дирекция по инвестиционной деятельности».
 5. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 (далее – госпрограмма).

В рамках реализации мероприятия КПМ по формированию оптимального состава федерального недвижимого имущества Росимуществом в июле 2023 года утверждены методические рекомендации по определению целевых функций земельных участков, находящихся в казне Российской Федерации (далее – методические рекомендации)⁶, и предусмотрено определение целевых функций для 30 % земельных участков казны к 1 октября 2023 года⁷. При этом в методических рекомендациях установлены критерии, которые не позволяют однозначно определить единственную целевую функцию земельного участка. Так, земельному участку, в границах которого расположен объект недвижимости, находящийся в частной собственности, может быть присвоена как целевая подфункция «Предоставление земельных участков собственникам объектов недвижимости», так и целевая функция «Аренда без проведения торгов»⁸ (приложение № 8 к отчету).

Ежегодно Минфином России утверждается план деятельности Росимущества, который включает план-график по реализации КПМ, основные задачи ведомства на год и целевые значения КПЭ руководителя Росимущества. Согласно отчетам Росимущества, соответствующие годовые планы перевыполнены по всем показателям, однако документально не подтверждено достижение в 2022 году 74,76 % совпадения сведений РФИ и иных государственных информационных систем, содержащих сведения об объектах федерального имущества (приложение № 9 к отчету).

В целях оценки деятельности территориальных органов приказами Росимущества утверждаются КПЭ руководителей ТО Росимущества на год⁹, которые в рамках анализа деятельности ТО Росимущества по вовлечению в хозяйственный оборот федеральных земельных участков непосредственно характеризуют предоставление в аренду федеральных земельных участков, а расчет ежегодно устанавливаемого показателя «Выявление свободных земельных участков, установление границ и оформление земельно-правовых отношений на земельные участки, га» определяется суммой площадей земельных участков, в отношении которых проведены кадастровые работы и осуществлены учетно-регистрационные действия.

-
6. Приложение к приказу Росимущества от 5 июля 2023 г. № 138 «О внесении изменений в приказ Росимущества от 28 июня 2022 г. № 145 «О систематизации учета объектов государственной казны Российской Федерации».
 7. Дата завершения определения целевых функций для 100 % земельных участков казны по состоянию на 1 октября 2023 года Росимуществом не определена.
 8. Кроме того, использованное в пункте 1.3 методических рекомендаций наименование категории объектов недвижимости «Объекты жилого фонда» не соответствует статье 19 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которой совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации (в том числе принадлежащих на праве собственности Российской Федерации (жилищный фонд Российской Федерации), представляет собой жилищный фонд.
 9. Приказы Росимущества от 28 декабря 2021 г. № 274 «Об утверждении ключевых показателей эффективности руководителей территориальных органов Росимущества на 2022 год» и от 23 декабря 2022 г. № 288 «Об утверждении ключевых показателей эффективности руководителей территориальных органов Росимущества на 2023 год».

При этом базовый показатель, отражающий данные о свободных земельных участках, выявленных ТО Росимущества, в формуле расчета значения указанного ключевого показателя не предусмотрен, в результате алгоритм формирования показателя не соответствует его наименованию и данный показатель не позволяет оценить деятельность ТО Росимущества по выявлению свободных земельных участков (приложение № 10 к отчету).

На 1 января 2023 года согласно Государственному (национальному) докладу о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году большинство земель находится в федеральной собственности¹⁰.

Таблица 1. Распределение земель по формам собственности

тыс. га

Земельный фонд - 1 712 519,2	Государственная и муниципальная - 1 579 193,5	Российская Федерация - 1 024 569,1
		Субъекты Российской Федерации - 21 394,5
		Муниципальные образования - 20 172,5
		Не разграничено - 513 057,4
	Физические лица - 108 718,4	
	Юридические лица - 24 607,3	

В собственности Российской Федерации находится более 1 млрд га земель, или около 60 % всего земельного фонда страны. При этом большая часть таких земель ограничена в обороте – 95 % (более 970 млн га) занимают земли лесного фонда, а из наиболее оборотоспособных земель населенных пунктов лишь около 3,9 % площадей (0,8 млн из 20,7 млн га) – федеральные земельные участки.

Таблица 2. Распределение земель населенных пунктов по формам собственности

Показатель	Всего в населенных пунктах	Физические лица	Юридические лица	Государственная и муниципальная собственность			
				Российская Федерация	субъекты Российской Федерации	муниципальные образования	неразграниченные
Площадь, тыс. га	20 665,9	4 600,2	686,0	799,7	475,2	1 374,7	12 730,1
Доля, %	100	22,3	3,3	3,9	2,3	6,7	61,6

10. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году (далее – Доклад) имеет внутренние противоречия: на стр. 8 указана площадь земельного фонда Российской Федерации 1 723 399,1 тыс. га (согласно федеральной статистической отчетности), а на стр. 32 – на 10 879,9 тыс. га меньше (1 712 519,2 тыс. га).

Из 1 074 193 федеральных земельных участков с зарегистрированными в ЕГРН правами в отношении 873 456 участков зарегистрирована аренда, 5 971 – сервитуты, 24 864 – безвозмездное срочное пользование, 26 849 – в 2022 году в ЕГРН зарегистрированы различные сделки¹¹. Только 5,8 % площади таких участков передано федеральным правообладателям (38,9 млн га используются федеральными государственными унитарными предприятиями (далее – ФГУП), 39,5 млн га – на праве постоянного (бессрочного) пользования федеральными государственными учреждениями)¹².

ЕГРН не отражает вовлечение участков в хозяйственный оборот по краткосрочным договорам аренды, в том числе в случае продления договора на неопределенный срок. При этом в Росимуществе ведение агрегированной ведомственной статистики по вовлечению в хозяйственный оборот участков, в том числе в разрезе качественных и количественных показателей (площадь, кадастровая стоимость, категория земель и вид разрешенного использования, срок договора и иное), не предусмотрено. Действующие формы государственного статистического наблюдения также не формируют данные о вовлечении федеральных земельных участков в хозяйственный оборот.

В течение 2022 года и шести месяцев 2023 года ТО Росимущества по результатам совместной работы с территориальными органами Росреестра, Госкомрегистра¹³, Севреестра¹⁴ по сверке данных ЕГРН и РФИ учтено в РФИ 58 239 земельных участков, проведена работа по постановке на кадастровый учет 1 766 земельных участков и регистрации права собственности Российской Федерации в отношении 3 812 земельных участков. Вместе с тем обмен данными Росреестра (ЕГРН) и Росимущества (РФИ) посредством системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ 3.0) является недостаточно оперативным. Сведения о ведении РФИ приведены в приложении № 11 к отчету.

7.1. Оценка эффективности реализации мер по возмездному отчуждению (приватизации) земельных участков, находящихся в федеральной собственности

Приватизация федеральных земельных участков направлена на рациональное использование земель и пополнение федерального бюджета. Учитывая существующие

-
11. Согласно отчетности Росреестра по состоянию на 31 декабря 2022 года: форма № ОИ-ЕГРН «Обобщенная информация, полученная на основе сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости».
 12. Согласно отчетности Росреестра: форма № 17 «Информация для ведения мониторинга оценки эффективности управления федеральным имуществом».
 13. Государственный комитет по государственной регистрации и кадастру Республики Крым.
 14. Управление государственной регистрации права и кадастра Севастополя.

темпы приватизации (порядка 0,01 % всех федеральных земельных участков в год)¹⁵, указанный механизм вовлечения в хозяйственный оборот не оказывает существенного влияния на использование земель.

При отчуждении земельных участков ТО Росимущества руководствуются нормами¹⁶ Закона № 178-ФЗ, Закона № 159-ФЗ, Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ, Земельный кодекс), Постановления № 629, а также Административным регламентом № 261, положения которого не в полной мере соответствуют действующему законодательству Российской Федерации (приложение № 12 к отчету).

Приватизация земельных участков осуществляется следующими способами: на торгах (аукцион (конкурс), публичное предложение¹⁷, без объявления цены) или без торгов (выкуп участка собственниками расположенных на нем ОКС или по иным основаниям, предусмотренным пунктом 2 статьи 393 ЗК РФ). Закон № 178-ФЗ регулирует отношения, возникающие при приватизации имущественных комплексов, а приватизация земли (свободных земельных участков) регулируется ЗК РФ. Также в отношении отдельных земельных участков Росимуществом проводятся процедуры внесения их в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ.

-
- 15. Согласно Докладу, за 2022 год площадь земель в государственной и муниципальной собственности уменьшилась на 3 тыс. га, сократилась площадь земельных участков, находившихся в собственности граждан (на 976,3 тыс. га), и увеличилась собственность юридических лиц (на 979,3 тыс. га).
 - 16. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон № 178-ФЗ), Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 159-ФЗ), постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах» (далее – Постановление № 629), Административный регламент по предоставлению Росимуществом государственной услуги по предоставлению в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельных участков, находящихся в федеральной собственности, без проведения торгов, утвержденный приказом Росимущества от 11 сентября 2020 г. № 261 (далее – Административный регламент № 261).
 - 17. Отдельные нормы приказа Росимущества от 31 декабря 2014 г. № 532/дсп «Об утверждении критерииев принятия решений о продаже федерального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены» (с изменениями, внесенными приказами от 1 июля 2015 г. № 264/дсп, от 2 ноября 2015 г. № 430/дсп, от 14 марта 2016 г. № 96/дсп) (далее – Приказ № 532/дсп) некорректны. Например, согласно пункту 3.2 приложения № 1 к Приказу № 532/дсп принимается решение о проведении повторного аукциона в случае признания аукциона несостоявшимся, если после троекратного объявления начальной цены продажи ни один из участников аукциона не поднял карточку. Вместе с тем указанная норма не применима для аукционов в электронной форме, на которых предложения о цене заявляются участниками аукциона посредством программных средств электронной площадки.

Росимуществом осуществляется приватизация имущественных комплексов на торгах на одной из восьми электронных площадок одним из четырех способов, указанных в пункте 1 статьи 13 Закона № 178-ФЗ, а информация о торгах отражается на ГИС Торги¹⁸.

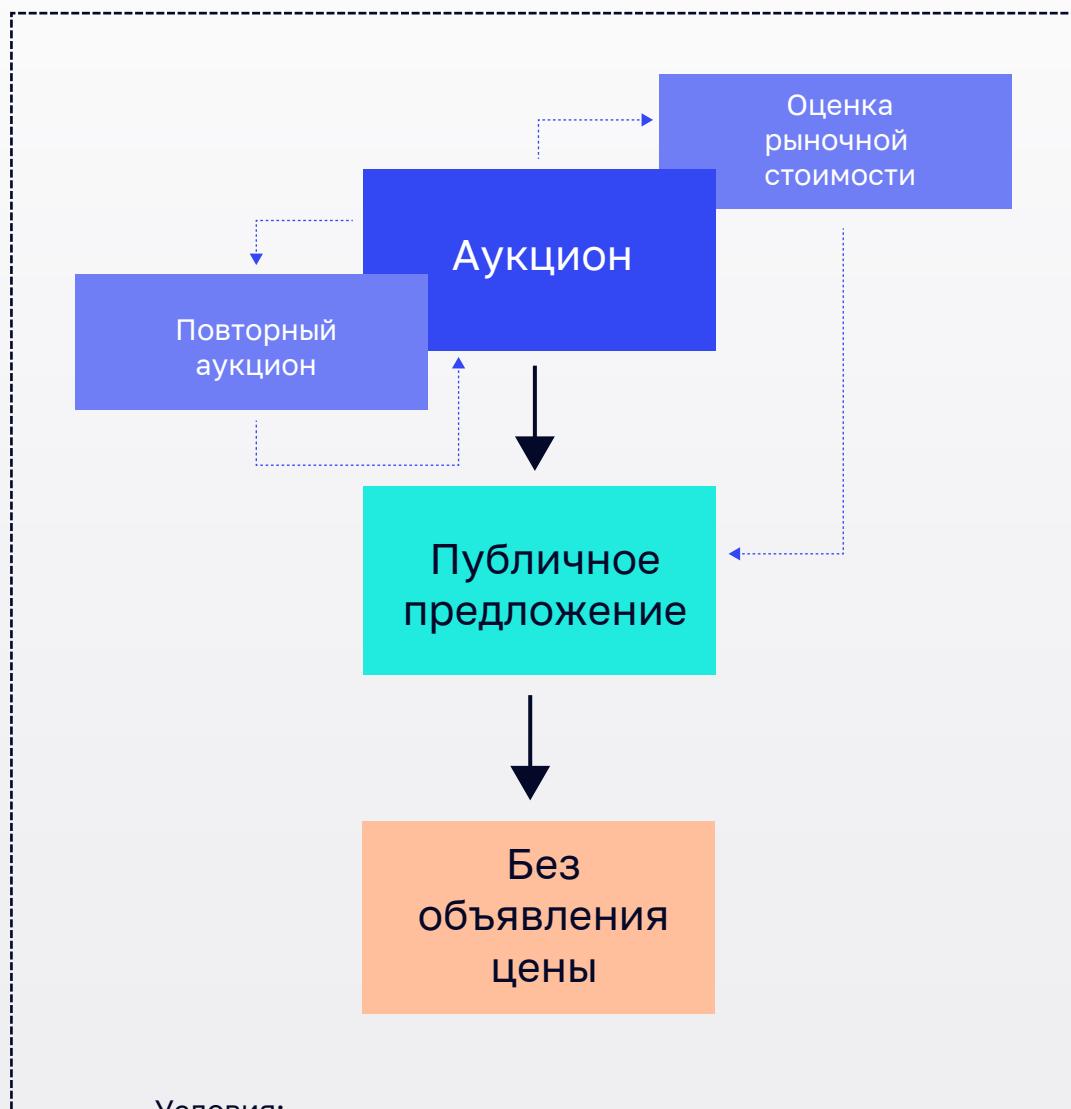
В целях повышения конкуренции на торгах Законом № 512-ФЗ¹⁹ и постановлением Правительства Российской Федерации № 2382²⁰ размер задатка для большинства продаваемых объектов снижен с 20 до 10 % от начальной цены имущества. В июле 2023 года внесены изменения в Закон № 178-ФЗ, которыми предусмотрено преимущественное право выкупа арендуемых объектов культурного наследия (далее – ОКН), находящихся в удовлетворительном состоянии, в рамках Закона № 159-ФЗ – установлены способы приватизации для ОКН в зависимости от их состояния²¹ (рисунок 2).

Исключительное право на приобретение земельных участков в собственность без торгов (выкуп) имеют граждане и юридические лица, являющиеся собственниками²² зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках (статьи 39³, 39²⁰ ЗК РФ).

-
- 18. Адрес сайта государственной информационной системы «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» www.torgi.gov.ru (далее – ГИС Торги) определен постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909. Старая версия сайта прекратила свою работу 1 октября 2022 года.
 - 19. Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 512-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества».
 - 20. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2022 г. № 2382 «О внесении изменений в Положение об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме».
 - 21. ОКН (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации в удовлетворительном состоянии продаются на открытом аукционе, в неудовлетворительном состоянии – на конкурсе с возможностью подачи участниками конкурса более одного ценового предложения. Также установлен отдельный порядок расчета задатка при приватизации ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии, а также в случаях, если предметом продажи на конкурсе либо продажи на аукционе является ОКН, находящийся в собственности субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя, и устанавливается возможность его приватизации без занимаемого ОКН земельного участка.
 - 22. Также согласно части 4 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 137-ФЗ) гражданин Российской Федерации вправе приобрести бесплатно в собственность земельный участок, который находится в его пользовании, если на таком земельном участке расположен жилой дом, право собственности на который возникло у гражданина до дня введения в действие ЗК РФ.

Рисунок 2

Схема приватизации имущественных комплексов на торги



* Постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 2012 г. № 860 «Об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме» (Положение № 860). Критерии и условия принятия решений о продаже посредством публичного предложения и без объявления цены утверждены Приказом № 532/дсп (с изменениями, внесенными приказами от 1 июля 2015 г. № 264/дсп, от 2 ноября 2015 г. № 430/дсп, от 14 марта 2016 г. № 96/дсп)

Вместе с тем значительное количество федеральных земельных участков ограничены в обороте²³, что не способствует эффективному распоряжению земельными ресурсами и требует совершенствования подходов к их использованию, в том числе нормативного регулирования²⁴.

Применяемый порядок определения цены выкупа²⁵ не основан на дифференцированном подходе к установлению цены выкупа федеральных земельных участков в разрезе субъектов Российской Федерации (по общему правилу цена земельного участка определяется в размере его кадастровой стоимости, однако существуют основания для установления цены в 60 и 2,5 % от кадастровой стоимости земельного участка), и в отдельных случаях цена выкупа сопоставимых земельных участков, находящихся в региональной собственности, ниже федеральной выкупной цены.

Требуется актуализация Правил № 279 в связи с признанием утратившими силу отдельных норм ЗК РФ²⁶.

Малый и средний бизнес наделен преимущественным правом выкупа арендуемого имущества в рамках Закона № 159-ФЗ²⁷, вместе с тем отмечены случаи отказа ТО Росимущества от предоставления преимущественного права на выкуп субъектам малого и среднего предпринимательства (далее – СМСП) арендованных земельных участков и последующего заключения договора купли-продажи на основании решения суда²⁸. При этом формат взаимодействия ТО Росимущества и центрального

-
- 23. Установлены статьей 27 ЗК РФ. Статьей 39¹⁶ ЗК РФ определены 27 оснований для отказа в предоставлении земельного участка, находящегося в федеральной собственности, без проведения торгов.
 - 24. Росреестром проводится анализ применения законодательства и вносятся изменения, позволяющие вводить в хозяйственный оборот отдельные виды земельных участков, ранее ограниченных в обороте. Например, с принятием Федерального закона от 16 февраля 2022 г. № 9-ФЗ «О внесении изменения в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации» сняты ограничения в обороте земельных участков, расположенных во втором поясе зоны санитарной охраны источников водоснабжения.
 - 25. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2015 г. № 279 «Об утверждении Правил определения цены земельного участка, находящегося в федеральной собственности, при заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов» (далее – Правила № 279).
 - 26. Пункт 4 Правил № 279 требует актуализации в связи с признанием федеральными законами от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» и от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» утратившими силу подпунктов 4 и 5 пункта 2 статьи 39³ Земельного кодекса с 30 декабря 2020 года и 1 января 2019 года соответственно.
 - 27. В исследуемом периоде в Росимущество поступило 227 обращений, включая жалобы (162 позиции в перечне), на выкуп 361 земельного участка СМСП.
 - 28. За пять лет возбуждено 47 судебных дел, из которых по 14 судебным процессам требования признаны обоснованными, 12 судебных дел по состоянию на 31 мая 2023 года находились на рассмотрении, по 21 судебному делу СМСП отказано в удовлетворении требований.

аппарата Росимущества (далее – ЦА Росимущества)²⁹ приводит к удлинению срока принятия решений о выкупе арендуемого земельного участка, что снижает эффективность обеспечения права СМСП на преимущественный выкуп арендуемого земельного участка.

7.1.1. Оценка реализации плановых документов по возмездному отчуждению (приватизации) земельных участков

Планирование деятельности Росимущества по приватизации федеральных земельных участков в составе имущественных комплексов в основном строится на утверждаемых Правительством Российской Федерации прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества³⁰, а с 2023 года также на перечне федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в план приватизации³¹, применяемом для имущественных комплексов стоимостью менее 100 млн рублей. Также вопросам планирования отчуждения (приватизации) посвящены отдельные разделы в других руководящих документах³².

Земельные участки включаются в состав имущественных комплексов раздела II плана приватизации. Несмотря на увеличение общего количества объектов казны в плане

-
- 29. Перед принятием территориальными органами решений пакеты документов рассматривает ЦА Росимущества, вместе с тем требования к срокам и формату их рассмотрения Росимуществом отсутствуют. В отдельных случаях ответы Росимущества направлены через один месяц и более, а суть ответа однозначно не определяет позицию Росимущества о согласовании или отказе в согласовании. Учитывая отсутствие требований по срокам подготовки проекта договора-купли продажи, ТО Росимущества в отдельных случаях затягивали подготовку указанных договоров на несколько месяцев (например, при заключении договора купли-продажи с СМСП в Мурманской области прошло более пяти месяцев).
 - 30. В проверяемом периоде Росимуществом велась работа по подготовке прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2022–2024 годы и на 2023–2025 годы (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 3260-р (далее – план приватизации). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2023 г. № 2782-р утвержден план приватизации на 2024–2026 годы.
 - 31. Перечень федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в план приватизации на 2023 год, утвержден приказом Минфина России от 15 декабря 2022 г. № 553 (далее – Перечень № 553).
 - 32. Госпрограмма, план деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом на 2022 год и плановый период 2023–2027 годов, а также ключевые показатели эффективности руководителя Росимущества на 2022 год, утвержденные 6 июля 2022 года Министром финансов Российской Федерации А.Г. Силуановым, план деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом на 2023 год и на плановый период 2024–2028 годов и поквартальный план-график достижения показателей КПЭ руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом на 2023 год, утвержденные 28 июня 2023 года Министром финансов Российской Федерации.

приватизации, количество имущественных комплексов³³ и общие плановые поступления доходов от приватизации имущества государственной казны Российской Федерации снижаются (на 2023 год в размере 0,337 млрд рублей, на 2024 год – 0,335 млрд рублей, на 2025 год – 0,306 млрд рублей).

Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) ранее устанавливались факты³⁴ ненадлежащей подготовки решений по включению объектов в план приватизации, что приводило к издержкам, связанным с исключением из него соответствующих объектов, вместе с тем указанные системные проблемы до конца не решены. В 2023 году из плана приватизации и Перечня № 553 также исключена 71 позиция³⁵. Отчасти такая ситуация обусловлена отсутствием достаточного предварительного анализа состояния и характеристик объектов, ранее включенных

-
33. В первоначальную редакцию раздела II плана приватизации на 2020–2022 годы включено 1 168 позиций, включая 450 имущественных комплексов, по состоянию на 1 января 2022 года в раздел II плана приватизации на 2022–2024 годы было включено 1 739 позиций, включая 226 имущественных комплексов, на 24 октября 2023 года – 29 610 позиций раздела II плана приватизации на 2023–2025 годы, включая 180 имущественных комплексов (184 земельных участка). Также на 1 января 2020 года, на 1 января 2022 года и на 24 октября 2023 года в плане приватизации содержалось по одной доле в праве общей долевой собственности на имущественный комплекс. В первоначальной редакции Перечня № 553 содержалась 151 позиция, включая 60 имущественных комплексов, а в редакции Перечня № 553 по состоянию на 24 октября 2023 года – 465 позиций, включая 189 имущественных комплексов.
34. Согласно отчету Счетной палаты от 12 апреля 2021 г. № ОМ-35/03-05 о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 227-р», в план приватизации на 2017–2019 годы 58 раз вносились изменения.
35. Из плана приватизации исключены позиции на основании распоряжений Правительства Российской Федерации от 6 июля 2023 г. № 1798-р (исключено пять позиций и изложено в новой редакции десять позиций), от 24 марта 2023 г. № 676-р (64 позиции), в том числе в связи с законодательными ограничениями, судебными разбирательствами, необходимостью использования для федеральных нужд, проведения кадастровых работ, передачей на иной уровень собственности, обнаружением ранее построенного объекта гражданской обороны на территории земельного участка. Приказами Минфина России от 14 апреля 2023 г. № 171 (объект используется для федеральных нужд, обращение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, поручение Правительства Российской Федерации), от 23 мая 2023 г. № 229 (земельный участок ограничен в обороте) из Перечня № 553 исключено две позиции.

в планы приватизации прошлых периодов³⁶, а также использованием неактуальной информации при утверждении плановых документов³⁷.

В отдельных случаях отмечено ненадлежащее осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, предусмотренных пунктами 5.2, 5.22 Положения о Росимуществе.

Так, Росимущество осуществляет безусловную реализацию имущества, имеющего коррупционную природу возникновения, обращенного в доход государства³⁸, без учета потребностей в использовании имущества для федеральных нужд. Например, поступившее в собственность Российской Федерации по искам об обращении в доход государства имущество ответчиков, совершивших коррупционные правонарушения, было включено в перечень имущества, подлежащего приватизации в 2023 году, вместе с тем имущество использовалось федеральным учреждением Минздрава России по договору аренды. В итоге объект недвижимости был исключен из указанного перечня и закреплен за учреждением на вещном праве³⁹.

-
36. Согласно Правилам формирования и утверждения перечня федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на плановый период, а также внесения изменений в указанный перечень, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2022 г. № 1673 (далее – Постановление № 1673), приказу Росимущества от 24 марта 2020 г. № 75 «Об организации деятельности территориальных органов Федерального агентства по управлению государственным имуществом по приватизации федерального имущества» требуется обязательная подготовка Росимуществом (территориальными органами) и направление в Минфин России выписок из ЕГРН и РФИ, которые могут утрачивать актуальность в момент принятия решения об утверждении Перечня № 553 и изменений к нему. Учитывая возможность получения Минфином России при рассмотрении проектов плановых документов о приватизации актуальных сведений из ЕГРН и РФИ с использованием межведомственного портала по управлению государственным имуществом, системы межведомственного электронного взаимодействия, национальной системы управления данными, представляется избыточным обязательное требование о представлении в комплекте документов выписок из ЕГРН и РФИ.
37. Согласно подпунктам 1-4 и 6 пункта 1 письма Росимущества от 28 мая 2020 г. № ИП-04/16588 требуется обязательная подготовка ТО Росимущества и направление в Росимущество в целях последующего направления в Минфин России выписок из ЕГРН, выданных не позднее месяца с даты направления документов в Росимущество, и из РФИ, содержащих актуальные на дату представления сведения. Вместе с тем такие выписки могут утрачивать актуальность в момент принятия решения об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и о внесении в него изменений. Аналогичные требования фактически применяются при формировании предложений к перечню федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на плановый период и изменений к нему. При этом Росимущество и Минфин России обеспечены доступом к сведениям ЕГРН и РФИ.
38. Письма Росимущества Главе Республики Марий Эл от 14 октября 2022 г. № ВЯ-03/45395 и в Минфин России от 17 ноября 2022 г. № ОМ-03/50047.
39. Объект недвижимого имущества с кадастровым номером 12:05:0506009:153 общей площадью 196,9 кв. м, расположенный по адресу: Республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола, Воскресенская набережная, д. 8.

Выявлены недостатки в правовых актах Росимущества по вопросам организации деятельности по распоряжению федеральными земельными участками⁴⁰.

За 1,5 года общее количество проданных участков составило 1 463 единицы общей площадью 12 368,7 га по 1 404 договорам купли-продажи на сумму 4 466,7 млн рублей (в 2022 году – 1 655,4 млн рублей, в первом полугодии 2023 года – 2 811,3 млн рублей)⁴¹, при этом существенно больше земельных участков по числу и площади отчуждается на основании ЗК РФ без торгов. Согласно отчетам о выполнении КПМ, доля поступлений в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в рамках исполнения плана приватизации составила 213,3 % от прогнозного значения на конец 2022 года.

Оценка реализации плановых документов по возмездному отчуждению (приватизации) земельных участков осуществляется посредством анализа различных форм отчетных документов⁴², часть из которых не предоставляет корректную информацию о параметрах результатов приватизации⁴³.

-
40. Так, приказом Росимущества от 23 июня 2023 г. № 131 утверждены 60 положений о ТО Росимущества спустя более чем семь месяцев после утверждения и более чем два месяца после вступления в силу типового положения о территориальном органе Федерального агентства по управлению государственным имуществом, утвержденного приказом Минфина России от 7 ноября 2022 г. № 156н (вступило в силу 17 апреля 2023 года, с момента признания утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 1 ноября 2008 г. № 374), в этой связи в течение более двух месяцев ТО Росимущества руководствовались положениями, которые не соответствовали актуальному документу.
- В Распределение обязанностей между руководителем Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его заместителями, утвержденное приказом Росимущества от 22 ноября 2022 г. № 257а (далее – Распределение обязанностей), не внесены изменения в части исключения ссылок на Типовое положение о территориальном органе (межрегиональном территориальном органе) Федерального агентства по управлению государственным имуществом, утвержденное соответствующим приказом Минэкономразвития России (документ утратил силу в связи с изданием приказа Минэкономразвития России от 10 марта 2023 г. № 161). Приказом Минфина России от 7 ноября 2022 г. № 156н утверждено новое типовое положение.
- В Распределении обязанностей, а также в Положении об Управлении инвестиционных отношений Федерального агентства по управлению государственным имуществом, утвержденное приказом Росимущества от 28 апреля 2022 г. № 83 (с изменениями, внесенными приказом Росимущества от 2 сентября 2022 г. № 197), отсутствуют полномочия по подготовке проекта перечня федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на плановый период, а также внесению изменений в указанный перечень, формирование которых предусмотрено Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», отдельные законодательные акты Российской Федерации и об установлении особенностей регулирования имущественных отношений», Постановлением № 1673.
41. По состоянию на 21 ноября 2023 года продан на торгах 521 лот из состава объектов имущества казны Российской Федерации, в том числе 199 лотов из плана приватизации и 322 лота из Перечня № 553, перечислено в федеральный бюджет 1,4 млрд рублей.
42. Справки и отчетные формы Федерального казначейства, бюджетная отчетность Росимущества и его территориальных органов, отчетность о достижении КПЭ, отчетная информация о выполнении КМП.
43. Например, в ведомственной периодической отчетности рядом ТО Росимущества неверно отражена площадь проданных земельных участков (квадратные метры не переведены в гектары), автоматизированная проверка введенных данных в автоматизированной системе учета и анализа отчетности ТО Росимущества не предусмотрена.

7.1.2. Оценка стоимости проданных земельных участков

Для ТО Росимущества ежегодно приказами Росимущества устанавливаются плановые задания по доходам от продажи федеральных земельных участков⁴⁴, которые являются трудно прогнозируемыми, поскольку зависят от волеизъявления покупателей, вместе с тем планы по таким доходам регулярно перевыполняются⁴⁵.

Стоимость проданных за 2022 год и шесть месяцев 2023 года федеральных земельных участков составила 4 466 714,8 тыс. рублей⁴⁶, что сопоставимо с их совокупной кадастровой стоимостью (4 705 560,4 тыс. рублей). Вместе с тем в восьми случаях продаж без объявления цены кадастровая стоимость земельных участков под ОКС в несколько раз превысила стоимость продажи⁴⁷.

Таблица 3. Результаты приватизации федеральных земельных участков

Отчуждение земельных участков (Земельный кодекс)					
Период	Количество договоров купли-продажи земельных участков, ед.	Количество переданных в собственность земельных участков, ед.	Общая площадь, га	Кадастровая стоимость земельных участков, тыс. руб.	Цена земельных участков по договору купли-продажи, тыс. руб.
2022 г.	836	878	6 534,98	1 389 557,59	970 201,25
6 мес. 2023 г.	315	332	5 731,8	977 981,59	770 688,4

44. Приказы Росимущества от 17 декабря 2021 г. № 258 «О мерах по выполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом Федерального закона от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» в 2022 году в части поступления доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета» и от 20 декабря 2022 г. № 281 «О мерах по выполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом Федерального закона от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» в 2023 году в части поступления доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета».
45. Например, прогноз доходов от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, на 2022 год (направлен в Росимущество письмами ТУ Росимущества в Волгоградской области от 30 июля 2021 г. № 02/6386 и от 11 августа 2021 г. № 02/6755) в размере 1 678,81 тыс. рублей, уменьшенный в девять раз по сравнению с оценкой доходов на 2021 год (15 310,95 тыс. рублей), является заниженным (фактические доходы составили 6 587,0 тыс. рублей, превысив установленный прогноз для ТУ в 3,9 раза).
46. По информации Росимущества, с учетом земельных участков, проданных в рамках исполнения прогнозного плана приватизации в составе имущественных комплексов.
47. В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривается законопроект № 482655-8 о внесении изменений в Закон № 178-ФЗ в части механизма продажи имущества без объявления цены, предусматривающий установление начальной цены объекта при таком способе продажи в размере 5 либо 10 % от цены первоначального предложения, возможность внесения одним участником нескольких стоимостных предложений при увеличении предлагаемой стоимости имущества в процессе сбора заявок, продление срока сбора заявок на срок не менее 50 дней, установление штрафа при уклонении от подписания договора купли-продажи объекта в размере начальной цены продажи.

Отчуждение в составе имущественных комплексов (Закон № 178-ФЗ)

Период	Количество договоров купли-продажи, ед.	Общая площадь земельных участков, га	Начальная цена (аукцион, публичное предложение, преимущественное право), тыс. руб.	Начальная цена (все торги), тыс. руб.	Общая сумма, полученная от приватизации, тыс. руб.
2022 г.	88	44,95	447 519,01	840 248,04	507 089,78
6 мес. 2023 г.	139	47,01	881 017,84	1 134 705,79	1 630 210,27

Отчуждение (Закон № 159-ФЗ)

Период	Количество договоров купли-продажи, ед.	Количество приватизированных земельных участков, ед.	Общая площадь земельных участков, га	Кадастровая стоимость земельных участков, тыс. руб.	Общая сумма, полученная от приватизации, тыс. руб.
2022 г.	18	18	7,5548	64 849,52	178 098,67
6 мес. 2023 г.	8	11	2,3846	298 217,88	410 426,41

Выборочный анализ кадастровой стоимости соседних с проданными земельными участками, принадлежащих к одной категории земель, показал, что кадастровая стоимость 1 кв. м таких земельных участков сопоставима в случае единого вида разрешенного использования (далее – ВРИ) и несопоставима для участков с различными ВРИ.

Необходимо отметить, что 2022 году в рамках реализации Закона № 237-ФЗ⁴⁸ уполномоченными учреждениями субъектов Российской Федерации проведена кадастровая оценка всех земельных участков, по результатам которой по состоянию на начало 2023 года кадастровая стоимость земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, изменилась как в большую, так и в меньшую сторону (приложение № 13 к отчету).

48. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Закон № 237-ФЗ).

При этом Росимущество⁴⁹ за восемь месяцев 2023 года мероприятия, направленные на анализ изменений кадастровой стоимости федеральных земельных участков, не проводило и не владеет информацией о мерах, принимаемых ТО Росимущества⁵⁰ в рамках оспаривания результатов кадастровой оценки земельных участков в случаях наличия признаков установления кадастровой стоимости земельных участков ниже справедливой⁵¹.

Требований об обязательном уведомлении комиссией о результатах определения кадастровой стоимости собственника земельного участка и об оспаривании пользователем участка результатов кадастровой оценки Закон № 237-ФЗ не содержит, что влечет риски нарушения прав и законных интересов публичных собственников, поскольку кадастровая стоимость земельных участков является основой для расчета размера доходов от их вовлечения в оборот.

Отмечается стабильно низкий уровень продаж свободных от застройки земельных участков в рамках положений ЗК РФ по результатам торгов. В 2022–2023 годах продано восемь земельных участков общей площадью 2,2 га на сумму 6 329,1 тыс. рублей, вместе с тем такие продажи осуществлены в рамках подпункта 1 пункта 1 статьи 39¹⁸ ЗК РФ (в том числе для индивидуального жилищного строительства (ИЖС), ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства для собственных нужд), когда процедуры торгов не являются инициативой ТО Росимущества, а определяются поступлением заявления гражданина о предоставлении земельного участка⁵².

Установлено, что при отсутствии нормативно определенных сроков оплаты и размера штрафных санкций ТО Росимущества устанавливались разные условия договоров купли-продажи земельных участков (срок оплаты варьируется от 7 до 30 дней, пени – 0,1, 0,2 %, 1/300 ставки рефинансирования).

-
49. Росимущество обеспечивает поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества, средств от продажи земельных участков, осуществляет от имени Российской Федерации юридические действия по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации (пункты 5.31, 5.32 и 5.37 Положения о Росимуществе).
50. В рамках контрольного мероприятия установлено, что в 2022 году и за шесть месяцев 2023 года мероприятия по оспариванию кадастровой стоимости осуществлялись шестью ТО Росимущества в отношении 23 федеральных земельных участков, по результатам которых кадастровая стоимость 11 земельных участков установлена в размере рыночной.
51. В соответствии с частью 1 статьи 22 Закона № 237-ФЗ результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены юридическими лицами и физическими лицами в комиссии в случае ее создания в субъекте Российской Федерации (далее – комиссия), если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права или обязанности этих лиц.
52. На 2024 год запланирована продажа только пяти земельных участков на торгах четырех ТО Росимущества.

В целях установления единого формирования условий договоров Росимуществом в территориальные органы направлено инструктивное письмо от 27 мая 2022 г. № АШ-10/24006, согласно которому в договоры купли-продажи земельных участков необходимо включить ряд условий⁵³. Вместе с тем отдельными ТО Росимущества указанное поручение не выполнено⁵⁴.

По всем договорам купли-продажи земельных участков, заключенным ТУ Росимущества в Московской области, реестры начислений передавались в УФК по Московской области несвоевременно⁵⁵. По одному договору купли-продажи земельного участка с расположенным на нем ОКС установлен ряд нарушений, повлекших недопоступление по доходам федерального бюджета, администрируемым Росимуществом⁵⁶. Кроме того, выявлены случаи неприменения штрафных санкций по трем договорам купли-продажи за нарушение сроков оплаты в общей сумме 59,0 тыс. рублей.

7.1.3. Оценка результативности мер, направленных на возмездное отчуждение (приватизацию) земельных участков, с точки зрения получателей указанных земельных участков

Росимуществом в 2022 году начато применение новых способов привлечения потенциальных покупателей федеральных земельных участков. Так, на сайте Росимущества создан сервис «Маркетплейс» с электронной базой данных о свободных земельных участках, также размещаются объявления о продаже недвижимости

-
53. К обязательным условиям относятся: срок уплаты – в течение 10 рабочих дней с момента подписания сторонами договора; за нарушение сроков внесения выкупной платы предусмотреть выплату покупателем пени из расчета 0,3 % от размера невнесенной платы за каждый календарный день просрочки; условие о разрешении споров по месту регистрации продавца и об обязанности подписания покупателем договора купли-продажи в течение 30 календарных дней; в преамбуле договора с физическим лицом указывать ИНН покупателя.
54. В договорах купли-продажи с ООО «Лаукар» от 1 августа 2022 г. № 50-04/104 и от 19 августа 2022 г. № 50-04/109, заключенных ТУ Росимущества в Московской области после получения письма, срок оплаты предусмотрен 30 рабочих дней. При заключении ТУ Росимущества в Волгоградской области договоров купли-продажи земельных участков от 6 июля 2022 г. № 07/22, от 8 июля 2022 г. № 06/22, от 29 августа 2022 г. № 09/22, от 31 августа 2022 г. № 08/22 не учтены обязательные требования в части указания срока уплаты, требований об уплате пени, условий о разрешении споров по месту регистрации продавца и об обязанности подписания покупателем договора купли-продажи в течение 30 календарных дней, в преамбуле договоров от 8 июля 2022 г. № 06/22, от 29 августа 2022 г. № 09/22, от 31 августа 2022 г. № 08/22 не указаны ИНН покупателей (физических лиц).
55. В целях бюджетного учета реестры начислений переданы в казначейство с нарушением от 4 до 316 рабочих дней, установленных нормативными правовыми актами Федерального казначейства (не позднее следующего рабочего дня со дня получения документа).
56. По договору от 7 ноября 2022 г. № 012.1022.15397 купли-продажи девяти объектов недвижимого имущества и одного земельного участка, расположенных по адресу: Московская область, Сергиево-Посадский район, городское поселение Хотьково, с. Абрамцево, ул. Советской Армии, дом 48, выявлены нарушения бюджетной классификации для отражения начисления и поступления доходов, некорректный расчет НДС, что привело к занижению поступлений по Росимуществу на 1,3 млн рублей, несвоевременному поступлению задатка в сумме 1,1 млн рублей от электронной торговой площадки в бюджет.

на популярных ресурсах (www.avito.ru, www.cian.ru и domclick.ru)⁵⁷ и внедряется проведение «инвестиционных часов». При этом в настоящее время новые сервисы уступают традиционным, в том числе по причине «стартовых» недостатков.

Анализ сервиса «Маркетплейс» показал невысокое качество содержащейся в нем информации, по состоянию на лето 2023 года в перечень готовых к вовлечению в хозяйственный оборот земельных участков массово попали застроенные участки, участки, переданные в аренду, участки, предоставленные федеральным правообладателям⁵⁸, а также земли, выбывшие из федеральной собственности⁵⁹.

По данным Росимущества, за 2022 год и семь месяцев 2023 года в ЦА Росимущества поступило 118 обращений (жалоб), в ТО Росимущества – 65 обращений (жалоб), большинство которых связано с отказом территориальных органов в выкупе федеральных земельных участков и установлением некорректной цены выкупа земельного участка. В ряде случаев нарушен срок рассмотрения обращений⁶⁰.

Счетной палатой проведен социологический опрос компаний об их опыте покупки, аренды или установления сервитута в отношении земель, находящихся в государственной федеральной собственности⁶¹ (далее – социологический опрос). В отношении приобретения федеральных земельных участков компании-респонденты обозначили такие проблемы, как несоблюдение сроков, несвоевременное рассмотрение заявлений на приватизацию земель и затягивание сроков по организации и проведению торгов, недостаток автоматизации и цифровизации рабочих процессов, необходимость уточнения территориальной зоны земельных участков, приведение в соответствие вида разрешенного использования и устранение прочих ошибок территориального планирования. При этом компании, которые

-
- 57. Вместе с тем количество просмотров объявлений на используемых электронных площадках (например, на электронной площадке АО «Сбербанк-АСТ» – от 150 до 463 просмотров) пока существенно превышает количество просмотров на указанных ресурсах (до 15-20 просмотров).
 - 58. Например, земельные участки, предоставленные ФКУ «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России».
 - 59. Например, в Московской области в числе земельных участков, выложенных на сервис «Маркетплейс» со статусом «Свободный объект», в отношении 34 земельных участков, как показала проверка, зарегистрированы иные вещные права.
 - 60. В нарушение пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в соответствии с которым письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения, Росимуществом ответ на обращение гражданина об обжаловании отказа МТУ Росимущества по Краснодарскому краю в предоставлении земельного участка с кадастровым номером 23:37:0107001:3343 в аренду (вх. № 19421-ж от 13 августа 2022 г.) направлен в адрес заявителя письмом от 7 октября 2022 г. № 10/44315ж, то есть позже установленного срока на 25 дней.
 - 61. Социологический опрос проводился онлайн в период с июня по сентябрь 2023 года. Анкета распространялась через ассоциации компаний и фонды в сфере сельского хозяйства (таблица 1), а также непосредственно среди компаний, которые принимали участие в торгах на приобретение / аренду / установление сервитута федеральных земельных участков (n = 164).

отказались от покупки федеральных земельных участков, отмечали недостаточность информации о реализуемых земельных участках, сложные бюрократические процедуры и высокую стоимость покупки (приложение № 14 к отчету).

7.2. Оценка результативности реализации мер по передаче в аренду земельных участков, находящихся в федеральной собственности

По общим правилам земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду на основании договоров аренды, заключаемых на торгах, проводимых в форме аукциона или без проведения торгов. Случаи заключения договоров аренды без проведения торгов имеют ограниченный перечень⁶².

По результатам аналитического исследования, проведенного в рамках контрольного мероприятия, выявлен положительный эффект влияния числа допущенных участников, принявших участие в торгах, на итоговую цену реализации участка (на 95 % уровне значимости)⁶³ (приложение № 15 к отчету).

Значение оценки варьируется в зависимости от набора данных, на основании которого производилась оценка, при этом получен следующий диапазон оценок:

- участие в торгах за право заключения договора аренды земельного участка двух участников приводит к росту итоговой цены в 2,5–3,6 раза по сравнению с тем, когда в торгах участвовал только один участник, а участие более двух участников – в 4,3–7,3 раза;
- участие в торгах на продажу земельного участка двух участников приводит к росту итоговой цены в 1,6–2,0 раза по сравнению с тем, когда в торгах участвовал только один участник, а участие более двух участников – в 2,3–2,8 раза.

Вовлечение земельных участков в хозяйственный оборот путем передачи в аренду осуществляют исключительно ТО Росимущества, практика которых свидетельствует, что именно передача в аренду федеральных земельных участков без проведения торгов в рамках предоставления соответствующей государственной услуги получила наибольшее распространение⁶⁴.

62. Пункт 2 статьи 39⁶ ЗК РФ, пункты 20, 21 статьи 3 Закона № 137-ФЗ.

63. Справочно: оценка доли торгов без участников для Российской Федерации составляет 0,3, для муниципалитетов – от 0,09 до 0,11.

64. Например, в МТУ Росимущества в Мурманской области и Республике Карелия из 831 договора аренды, действующего по состоянию на 1 июля 2023 года, лишь 10 договоров (1,2 %) заключены по результатам торгов в форме аукциона, а 821 договор (98,8 %) заключен без проведения торгов.

При передаче в аренду земельных участков ТО Росимущества руководствуются ЗК РФ, Постановлением № 629, Постановлением № 582⁶⁵, Административным регламентом № 261, приказами Минэкономразвития России и иными актами.

Нарушения ТО Росимущества срока оказания соответствующей государственной услуги⁶⁶, а также сроков, предусмотренных пунктами 3 и 5 статьи 39¹⁷ ЗК РФ⁶⁷, являются системными нарушениями, которые допущены всеми объектами контрольного мероприятия (обобщенные сведения о выявленных нарушениях и недостатках приведены в приложении № 16 к отчету).

По состоянию на 1 июля 2023 года действовало 66 368 договоров аренды федеральных земельных участков⁶⁸.

Таблица 4. Сведения о количестве договоров аренды земельных участков

Договоры на 01.01.2021	Договоры на 01.01.2022	Договоры на 01.01.2023	Договоры на 01.07.2023
62 711	64 914	65 661	66 368

В целом наблюдается выраженная динамика увеличения количества действующих договоров аренды, при этом в среднем на один ТО Росимущества приходится 1 185 договоров⁶⁹. Количество действующих договоров аренды варьируется от 74 договоров в ТУ Росимущества в Республике Ингушетия до 6 789 договоров МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея.

-
65. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации».
 66. Например, ТУ Росимущества в Московской области договоры аренды земельных участков (проекты договоров) от 18 февраля 2022 г. № 50-04/37, от 25 апреля 2022 г. № 50-04/63, от 9 сентября 2022 г. № 50-04/121, от 16 декабря 2022 г. № 50-04/150, от 10 января 2023 г. № 50-04/1 подготовлены и направлены заявителям с нарушением установленного пунктом 2.6 Административного регламента № 261 30-дневного срока.
 67. Пунктом 3 статьи 39¹⁷ ЗК РФ установлены случаи возврата заявления заявителю в течение 10 дней со дня поступления, пунктом 5 статьи 39¹⁷ ЗК РФ установлен 20-дневный срок на подготовку, подписание и направление проекта договора аренды земельного участка для подписания заявителю, если не требуется образование испрашиваемого земельного участка или уточнение его границ или принятие решения об отказе в предоставлении земельного участка при наличии хотя бы одного из оснований, предусмотренных статьей 39¹⁶ ЗК РФ, и направление принятого решения заявителю (в указанном решении должны быть указаны все основания отказа).
 68. Обобщенные данные Росимущества.
 69. 56 ТО Росимущества без учета территорий Запорожской и Херсонской областей, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики (договоры аренды отсутствуют) согласно сведениям Автоматизированной системы бухгалтерского и налогового учета для бюджетных организаций ФГИАС «Единая система управления государственным имуществом», представленным Росимуществом (далее – автоматизированная система Росимущества).

Вместе с тем процесс обязательного переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на аренду не завершен. Так, в Московской области не осуществлено переоформление права постоянного бессрочного пользования на право аренды в отношении 143 земельных участков ФГУП⁷⁰.

Анализ показал неравномерность распределения трудозатрат на администрирование соответствующих договоров аренды в ТО Росимущества. Так, с учетом сдачи в аренду недвижимого имущества казны Российской Федерации⁷¹, на одного сотрудника ТО Росимущества, осуществляющего функции администратора доходов, приходилось в год в среднем 414 договоров (в том числе 396 – договоры аренды земельных участков). Диапазон администрирования договоров аренды составляет от 31 договора в ТУ Росимущества в Республике Ингушетия (в том числе 26 – договоры аренды земельных участков) до 2 358 договоров в ТУ Росимущества в Свердловской области (в том числе 2 326 – договоры аренды земельных участков).

Рисунок 3

Доходы Росимущества от предоставления в аренду земельных участков

млн руб.



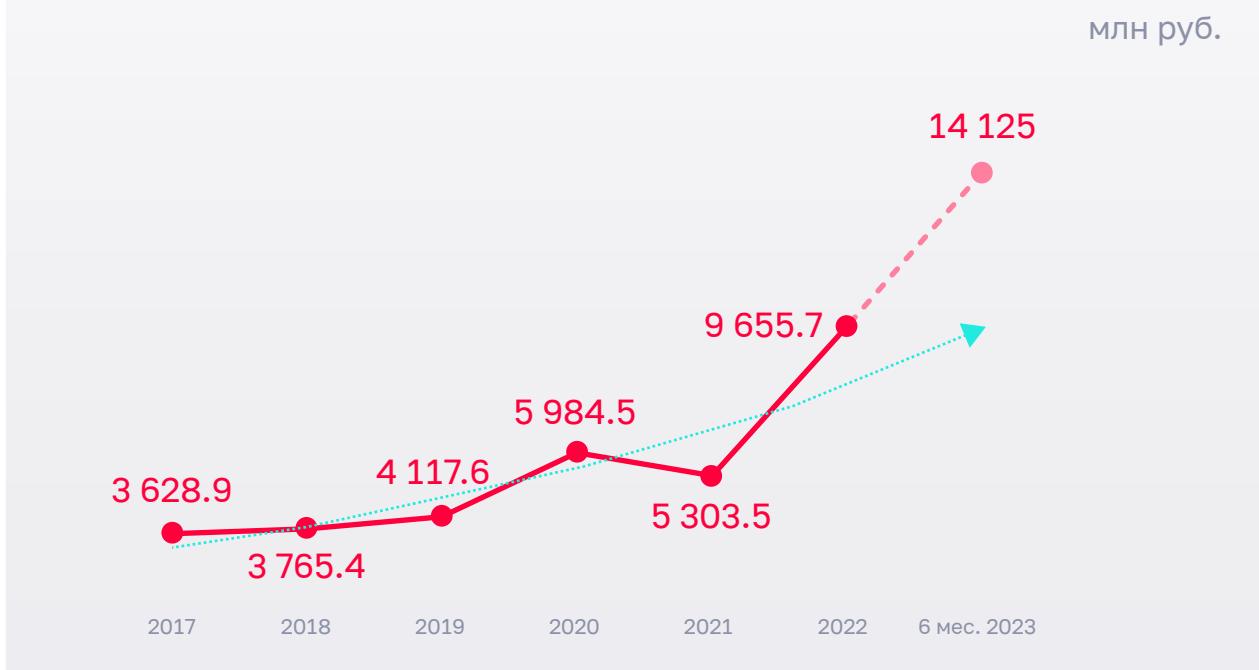
-
70. В соответствии с частью 2 статьи 3 Закона № 137-ФЗ юридические лица обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность. Количество земельных участков установлено по данным РФИ.
71. Анализ материалов ТО Росимущества по состоянию на 23 сентября 2023 года показал, что количество администрируемых договоров аренды имущества, составляющего казну Российской Федерации, составляло 2 956 единиц, количество администрируемых договоров аренды земельных участков – 66 180 единиц, количество работников ТО Росимущества, осуществляющих функции администраторов доходов, – 167 человек.

Поступление доходов от сдачи в аренду ТО Росимущества земельных участков (КБК 167 11105021016000120) в 2017–2022 годах и за шесть месяцев 2023 года имеет тренд к росту.

Одновременно возрастает и просроченная дебиторская задолженность.

Рисунок 4

Просроченная дебиторская задолженность Росимущества от предоставления в аренду земельных участков



Таким образом, соотношение просроченной дебиторской задолженности Росимущества и поступления доходов от аренды земельных участков с 2017 по 2022 год выросло с 40,7 до 77,8 % (расчетно).

В бюджетной отчетности Росимущества и его территориальных органов отдельно не выделяется дебиторская задолженность по арендным платежам в отношении земельных участков казны Российской Федерации более чем за два месяца, соответствующая статистика не формируется.

Вместе с тем рядом ТО Росимущества не обеспечивается надлежащее взыскание задолженности и отражение в учете полных и достоверных сведений в отношении договоров аренды и задолженности контрагентов, например ТУ Росимущества

в Московской области⁷². В указанном территориальном органе также выявлены многочисленные случаи некорректного учета текущей дебиторской задолженности по арендной плате и доходов будущих периодов как в бюджетном учете, так и во внутренней автоматизированной системе Росимущества.

7.2.1. Оценка реализации плановых документов по передаче в аренду земельных участков

В соответствии с законами о федеральном бюджете⁷³ Росимуществу доводились показатели кассового плана по доходам от аренды⁷⁴ в сумме 11 244 966,5 тыс. рублей на 2022 год и 10 825 391,8 тыс. рублей на 2023 год.

В целях исполнения указанных бюджетных назначений приказами Росимущества⁷⁵ установлены плановые задания для территориальных органов, совокупный объем которых равен показателям кассового плана по доходам, доведенным Росимуществу⁷⁶.

В целом Росимуществом соответствующие планы по доходам от аренды федеральных земельных участков выполнены.

Таблица 5. Сведения об исполнении планов по доходам от аренды

	2021 г. (справочно)	2022 г.	2023 г.	6 мес. 2023 г.
План, тыс. руб.	9 632 939,6	11 244 966,50	10 825 391,80	4 771 767,20
Факт, тыс. руб.	11 429 436,6	12 414 795,45	-	5 991 352,01
Исполнение, %	118,6	110,4	-	125,6

-
72. Претензионные требования о необходимости погашения задолженности по арендной плате за земельные участки, направленные данным управлением в 2022 году и истекшем периоде 2023 года, по всем договорам аренды на общую сумму 86 927,0 тыс. рублей составляют менее 10 % от просроченной дебиторской задолженности в сумме 938 793,1 тыс. рублей, отраженной в графе «Сведения о просроченной дебиторской задолженности на конец отчетного периода» по виду дохода по состоянию на 1 января 2023 года (форма по ОКУД 0503169 «Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности»).
73. Федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов», Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».
74. Доходы, получаемые в виде арендной платы, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений) (федеральные государственные органы, Банк России, органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации) (КБК 16711105021016000120).
75. На 2022 год приказ Росимущества от 17 декабря 2021 г. № 258 (приложение № 7), на 2023 год – приказ Росимущества от 20 декабря 2022 г. № 281 (приложение № 4).
76. В том числе на I-II кварталы 2023 года – 4 771 767,20 тыс. рублей.

При этом за 2022 год 13 из 56 ТО Росимущества, а за шесть месяцев 2023 года 9 из 56 ТО Росимущества планы по доходам от аренды исполнены менее чем на 100 %. Не выполнили план в каждом из указанных периодов ТУ Росимущества в Московской области, Республике Ингушетия и Карачаево-Черкесской Республике.

В 2022 году диапазон исполнения по ТО Росимущества составил от 14,4 до 197,3 %, а за шесть месяцев 2023 года – от 71,1 до 783,1 %. Три ТО Росимущества исполнили годовой план по доходам уже по истечении шести месяцев 2023 года⁷⁷, что может свидетельствовать о необходимости совершенствования формирования плановых заданий ТО Росимущества.

Количественные целевые показатели по передаче в аренду федеральных земельных участков Росимуществом устанавливались через КПЭ руководителей территориальных органов; в частности, на 2022 год в целом по ТО Росимущества был установлен плановый показатель «Обеспечение вовлечения земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в хозяйственный оборот, в том числе для жилищного строительства, шт.» в количестве 2 800 земельных участков⁷⁸, а на 2023 год плановый показатель «Вовлечение земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в хозяйственный оборот, шт. (нарастающим итогом)» – 2 900 земельных участков⁷⁹ (в том числе на шесть месяцев 2023 года – 1 090 земельных участков) (далее – целевые показатели по аренде).

Расчет достижения указанных целевых показателей по аренде Росимуществом осуществлялся самостоятельно: в 2022 году и по май 2023 года – на основании ежемесячных докладов ТО Росимущества⁸⁰, с июня 2023 года – непосредственно ЦА Росимущества, и характеризуется следующими значениями обобщенно по федеральным округам.

77. МТУ Росимущества во Владимирской, Ивановской, Костромской и Ярославской областях – 127 %, ТУ Росимущества в Астраханской области – 121,9 %, МТУ Росимущества в Республике Крым и городе Севастополе – 550,1%.

78. Приказ Росимущества от 28 декабря 2021 г. № 274 «Об утверждении ключевых показателей эффективности руководителей территориальных органов Росимущества на 2022 год» (далее – Приказ № 274).

79. Приказ Росимущества от 23 декабря 2022 г. № 288 «Об утверждении ключевых показателей эффективности руководителей органов Росимущества на 2023 год» (далее – Приказ № 288).

80. Предоставлялись во исполнение поручений Росимущества от 21 февраля 2022 г. № МП-10/6363 и от 1 февраля 2023 г. № АШ-10/3631.

Таблица 6. Сведения о плановых и фактических значениях показателя по федеральным округам

Федеральный округ	2022 г.			6 мес. 2023 г.		
	план, шт.	исполнение, шт.	% исполнения	план, шт.	исполнение, шт.	% исполнения
Северо-Западный федеральный округ	383	598	156,1	138	214	155,1
Уральский федеральный округ	399	806	202	120	374	311,7
Южный федеральный округ	559	591	105,7	227	190	83,7
Приволжский федеральный округ	275	574	208,7	120	242	201,7
Сибирский федеральный округ	465	692	148,8	211	372	176,3
Центральный федеральный округ	377	533	141,4	116	194	167,2
Северо-Кавказский федеральный округ	138	238	172,5	62	108	174,2
Дальневосточный федеральный округ	204	446	218,6	96	156	162,5
Всего	2 800	4 478	159,9	1 090	1 850	169,7

Таким образом, целевой показатель по аренде по расчетам Росимущества в целом достигался⁸¹. В 2022 году лишь ТУ Росимущества в Республике Дагестан целевой показатель по аренде выполнен в объеме 69,6 %. По итогам шести месяцев 2023 года 13 ТО Росимущества соответствующий целевой показатель не был достигнут.

Таблица 7. Сведения о значениях показателя по аренде по отдельным ТО Росимущества

Федеральный округ	План, шт. (на 30.06.2023)	Факт, шт. (на 30.06.2023)	% исполнения
ТУ Росимущества в Вологодской области	11	10	90,9
ТУ Росимущества в Калининградской области	31	13	41,9
МТУ Росимущества в Псковской и Новгородской областях	14	12	85,7

81. Исходя из данных докладов ТО Росимущества и формируемых Росимуществом сведений о достижении КПЭ руководителей территориальных органов.

Федеральный округ	План, шт. (на 30.06.2023)	Факт, шт. (на 30.06.2023)	% исполнения
МТУ Росимущества в Республике Крым и городе Севастополе	16	15	93,8
МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея	145	89	61,4
ТУ Росимущества в Ростовской области	23	7	30,4
ТУ Росимущества в Нижегородской области	5	3	60
ТУ Росимущества в Оренбургской области	13	12	92,3
ТУ Росимущества в Самарской области	17	3	17,6
МТУ Росимущества в Калужской, Брянской и Смоленской областях	16	15	93,8
ТУ Росимущества в Чеченской Республике	14	5	35,7
МТУ Росимущества в Забайкальском крае и Республике Бурятия	20	16	80
ТУ Росимущества в Камчатском крае	10	9	90

При этом Росимуществом методика расчета целевого показателя по аренде Приказом № 274 установлена не была, а в Приказе № 288 была неконкретна – «Количество вовлеченных земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в отчетном периоде, шт.», в результате ТО Росимущества в расчет целевого показателя по аренде включались не только земельные участки с новыми договорами аренды, но и переоформленные договоры в связи с заменой стороны⁸², договоры предыдущих периодов⁸³, отмечен случай отражения одного земельного участка как дважды сданного в аренду в течение 2022 года⁸⁴. Указанное не позволяет интерпретировать соответствующие количественные показатели и сделать вывод об объективности расчета целевого показателя по аренде.

-
82. МТУ Росимущества в Мурманской области и Республике Карелия в докладах Росимуществу как вовлеченные в оборот в январе 2022 года отражены пять земельных участков (кадастровые номера 51:07:0030101:67, 51:07:0030101:85, 51:07:0030101:96, 51:07:0030101:99, 51:07:0030101:121) в связи с принятием на себя прав и обязанностей арендодателя в связи с регистрацией права собственности Российской Федерации.
83. Земельный участок с кадастровым номером 34:28:100028:6459 отражен ТУ Росимущества в Волгоградской области в докладах Росимуществу как вовлеченный в оборот в январе 2022 года, при этом сдан в аренду по договору от 12 августа 2021 г. № 149/2021 (зарегистрирован в ЕГРН 27 декабря 2021 г. № 34:28:100028:6459-34/109/2021-2).
84. Земельный участок с кадастровым номером 34:03:220005:5653 отражен ТУ Росимущества в Волгоградской области в докладах Росимуществу как вовлеченный в оборот в апреле 2022 года и в декабре 2022 года.

Фактически методика расчета целевого показателя по аренде была установлена Росимуществом лишь с августа 2023 года⁸⁵ после отражения соответствующего недостатка в актах проверки Счетной палаты.

Сопоставление данных Росимущества по 53 ТО Росимущества⁸⁶ о заключенных в 2022 году – II квартале 2023 года договорах аренды федеральных земельных участков со сведениями докладов ТО Росимущества о достижении целевого показателя по аренде показало несоответствие указанных величин.

Рисунок 5

Количество земельных участков, сданных в аренду



85. Приказом Росимущества от 3 августа 2023 г. № 162 методика расчета целевого показателя по аренде предусматривает учет федеральных земельных участков, по которым в указанный период заключены договоры аренды федеральных земельных участков и осуществлена их государственная регистрация, или федеральных земельных участков, по которым в указанный период заключены краткосрочные договоры аренды.
86. По запросу информации от 27 апреля 2023 г. № 03/144/03-05 (пункт 7.4 перечня запрашиваемой информации) по трем ТУ (МТУ) Росимущества соответствующей информацией Росимущество не располагает (не смогло предоставить): ТУ Росимущества в Республике Северная Осетия – Алания, МТУ Росимущества в Краснодарском крае и Республике Адыгея, ТУ Росимущества в Свердловской области.

Таким образом, достоверность достижения значений целевого показателя по аренде в 2022 году и по итогам II квартала 2023 года оценивается на уровне 88,5 и 55,2 % соответственно.

Кроме того, достижение всеми ТО Росимущества в совокупности целевого показателя по аренде за 2022 год в количестве 4 478 земельных участков не соответствует значению показателя КПЭ руководителя Росимущества, предусмотренному Планом деятельности Росимущества на 2022 год, составившему 4 241 земельный участок.

При формировании отчетности по исполнению ТО Росимущества планового показателя «Обеспечение вовлечения земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в хозяйственный оборот, в том числе для жилищного строительства, шт.»⁸⁷ в соответствии с Приказом № 274 и Приказом № 288 допускались несоответствия в предоставляемых сведениях по месяцам и кварталам отчетных периодов⁸⁸.

Действия ТО Росимущества по передаче в аренду земельных участков площадью более 10 га осуществлялись по поручениям Росимущества⁸⁹, срок издания которых в среднем составлял 77 дней с даты входящего обращения в Росимущество и в значительном числе случаев существенно превышал срок оказания ТО Росимущества государственной услуги, предусмотренный статьей 39¹⁷ ЗК РФ и Административным регламентом № 261.

-
87. Фактически в 2022 году под указанным показателем понималось вовлечение в хозяйственный оборот на правах аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, путем проведения торгов (аукционов) и без проведения торгов.
88. Так, в сведениях ТУ Росимущества в Московской области за I квартал 2022 год отсутствует договор аренды от 8 февраля 2022 г. № 50-04/25, заключенный без проведения торгов в отношении земельного участка с кадастровым номером 50:20:0080104, который отражен ранее в отчете за февраль 2022 года; в отчете за июль 2022 года значится договор аренды от 11 мая 2022 г. № 50-04/70, заключенный без проведения торгов в отношении земельного участка с кадастровым номером 50:26:0110607:201, который в отчете за III квартал 2022 года размещен в разделе за май.
89. Действовавшими по 22 июня 2023 года положениями о ТО Росимущества было предусмотрено самостоятельное осуществление полномочий по предоставлению в аренду земельных участков площадью до 10 га, при этом в отношении участков площадью не менее 10 га соответствующие полномочия осуществлялись по поручениям Росимущества. Приказом Росимущества от 23 июня 2023 г. № 131 признаны утратившими силу старые редакции положений о ТО Росимущества и утверждены новые редакции, в которых площадь земельного участка, подлежащего вовлечению в оборот через поручения Росимущества, установлена дифференцированно по территориальным органам от 1 до 10 га.

Таблица 8. Сведения о поручениях Росимущества по передаче в аренду земельных участков

		Поручения Росимущества					
Всего поручений, шт.	из них издавались более 30 дней со дня поступления обращения	из них издавались в срок, превышающий срок оказания государственной услуги, предусмотренный статьей 39 ¹⁷ ЗК РФ				срок превышения, дней (справочно)	
		количество, шт.	доля, %	количество, шт.	доля, %		
2022 г.	107	70	65,4	88	82,2	от 1 до 549 (в среднем 71)	
2023 г. (по 16 августа)	58	37	64,8	50	86,2	от 2 до 407 (в среднем 82)	
Итого	165	107	65,1	138	83,6	от 1 до 549 (в среднем 75)	

7.2.2. Оценка стоимости земельных участков, переданных в аренду, и условия аренды

Принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и Правила № 582 определены Постановлением № 582⁹⁰.

Исходя из пункта 2 Правил № 582, размер арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и расположенных на территории Российской Федерации, определялся в 2022–2023 годах одним из следующих способов:

- 1) на основании кадастровой стоимости земельных участков. В данном случае размер годовой арендной платы исходя из пункта 3 Правил № 582 составляет от 0,01 до 3 % от кадастровой стоимости (до 21 февраля 2023 года – до 2 % от кадастровой стоимости);
- 2) по результатам торгов, проводимых в форме аукциона;

90. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее – Постановление № 582, Правила № 582).

- 3) в соответствии с утвержденными Росреестром ставками арендной платы⁹¹.
Отмечается, что предусмотренные подпунктом «в» пункта 2 Правил № 582 ставки Росреестром не утверждены. В настоящее время продолжают действовать ставки, утвержденные отдельными приказами Минэкономразвития России с 2006 по 2018 год (приложение № 3 к отчету)⁹²;
- 4) на основании рыночной стоимости права аренды земельных участков, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности (утратило силу с 21 февраля 2023 года).

Постановлением № 191⁹³ в Правила № 582 внесены изменения при предоставлении земельных участков в аренду без проведения торгов, в результате чего арендная плата во всех случаях стала определяться на основании кадастровой стоимости⁹⁴.

Факты передачи в аренду федеральных земельных участков по стоимости ниже среднерыночной в сопоставимых условиях в рамках проверки не выявлены ввиду отсутствия соответствующего показателя «среднерыночной стоимости в сопоставимых условиях».

Факты индексации (пересмотра) арендной платы, проведенной не в соответствии с условиями договоров аренды, на объектах проверки не выявлены. При этом установлены отдельные случаи отсутствия предусмотренной индексации (пересмотра)⁹⁵.

В рамках проверки отмечен риск существенных колебаний в величине арендных платежей за земельные участки в федеральной собственности в связи с переходом к кадастровой стоимости как основе расчета арендной платы при предоставлении земельных участков без проведения торгов и в связи с изменениями самой кадастровой стоимости.

-
91. Перечень случаев установлен пунктом 5 Правил № 582.
 92. При этом не утверждались предусмотренные пунктом 5 Правил № 582 ставки арендной платы для размещения объектов, расположенных в пределах территорий особых экономических зон; автомобильных дорог, в том числе их конструктивных элементов и дорожных сооружений, производственных объектов (сооружений, используемых при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог), за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности и подлежащих передаче в доверительное управление Государственной компании «Российские автомобильные дороги».
 93. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2023 г. № 191 «О внесении изменений в Правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее – Постановление № 191).
 94. В пункт 3 Правил № 582 введен подпункт «е», определяющий арендную плату как 3 % от кадастровой стоимости.
 95. МТУ Росимущества в Волгоградской области не осуществлен пересмотр арендной платы по состоянию на 1 января 2023 года по договору от 14 апреля 2022 г. № 15/2022 в связи с увеличением кадастровой стоимости (устранено в ходе контрольного мероприятия), ТУ Росимущества в Московской области с 1 января 2022 и 1 января 2023 года не осуществлено ежегодное изменение арендной платы на размер уровня инфляции по договору от 9 июня 2021 г. № 50-04/157.

Таблица 9. Анализ возможного изменения арендных платежей по договорам, ставки арендной платы по которым могут быть пересмотрены в связи с изменением кадастровой стоимости и переходом от рыночной стоимости права аренды к кадастровой стоимости

Порядок расчета арендной платы	Количество договоров	Годовая арендная плата на 2022 г., тыс. руб.	Годовая арендная плата с 2023 г., тыс. руб.	Снижение, %
Мурманская область и Республика Карелия				
Рыночная стоимость (без торгов)	100	69 259,08	26 216,80	-62,1
Кадастровая стоимость	19	21 543,74	8 425,97	-60,9
Итого	119	90 802,82	34 642,77	-61,8
Волгоградская область				
Рыночная стоимость (без торгов)	69	49 944,57	21 184,05	-57,58
Кадастровая стоимость	34	8 442,53	4 932,05	-41,58
Итого	103	58 387,09	26 116,10	-55,27

Таким образом, в соответствии с представленными ТУ Росимущества в Волгоградской области, МТУ Росимущества в Мурманской области и Республики Карелия материалами прогнозируется возможное снижение арендных платежей до 55–62 %.

С учетом изложенного Росимуществом⁹⁶ в период контрольного мероприятия поручено территориальным органам провести анализ кадастровой стоимости земельных участков на предмет соответствия ее рыночной стоимости по всем земельным участкам, по которым в рамках Постановления № 191 планируется изменение расчета арендной платы, а также осуществить мероприятия по пересмотру установленной кадастровой стоимости земельных участков, в том числе в судебном порядке, в случае выявления значительного расхождения между установленной кадастровой стоимостью земельного участка и его рыночной стоимостью.

Обязательность проведения подобных мероприятий на регулярной основе требует подготовки ЦА Росимуществом методологического обеспечения, а также закрепления в ведомственных актах.

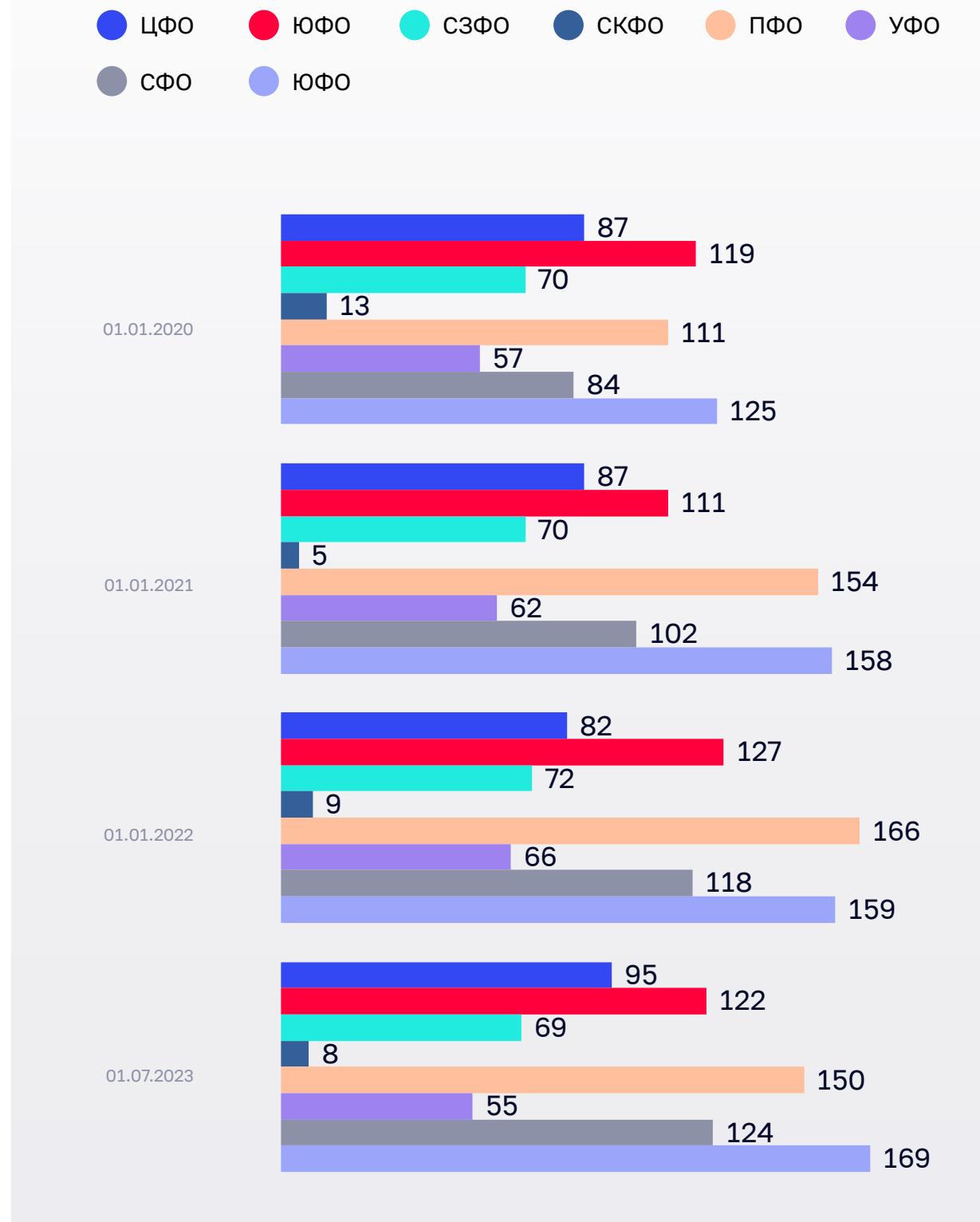
По состоянию на 31 декабря 2022 года в отношении 5 971 федерального земельного участка зарегистрированы сервитуты⁹⁷.

96. Поручение в адрес ТО Росимущества от 31 августа 2023 г. № АШ-10/39027.

97. Правоотношения по установлению сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, регулируются главой V ЗК РФ.

Рисунок 6

Сведения о заключенных соглашениях об установлении сервитута



Наибольшее количество действовавших соглашений об установлении сервитута (публичного сервитута) в отношении федеральных земельных участков начиная с 2020 года неизменно приходится на Приволжский и Дальневосточный федеральные округа.

Типовое соглашение об установлении сервитута в Росимущество не разрабатывалось, единый подход к подготовке ТО Росимущества комплектов документов при заключении соглашений отсутствует⁹⁸.

Размер платы по соглашениям об установлении сервитутов в отношении федеральных земельных участков установлен актом Правительства Российской Федерации⁹⁹ и составляет 0,01 % кадастровой стоимости земельного участка за каждый год срока действия сервитута. Указанный размер платы зачастую не покрывает издержки на подготовку и администрирование соответствующих соглашений. Динамика поступления соответствующих доходов федерального бюджета не имеет выраженного тренда.

Таблица 10. Размер поступившей платы по соглашениям об установлении сервитутов

тыс. руб.

2021 г.	2022 г.	1 полугодие 2023 г.
12 614,57	11 582,54	7 494,58

В части администрирования доходов от соглашений об установлении сервитутов установлено, что начисления по ним ТУ Росимущества в Московской области практически не осуществляются либо осуществляются со значительным нарушением нормативных сроков (ввиду незначительности сумм поступающих доходов).

7.2.3. Оценка конечных результатов мер по передаче в аренду земельных участков с точки зрения их получателей

Согласно отчетам об исполнении ежегодного плана деятельности Росимущества, представляемым Росимуществом в Минфин России, передача в аренду земельных участков является основным способом вовлечения земель в оборот. Вместе с тем

98. Так, ТУ Росимущества в Амурской области, ТУ Росимущества в Камчатском крае, ТУ Росимущества в Приморском крае подписывается исключительно соглашение об установлении сервитута, в то время как МТУ Росимущества в Забайкальском крае и Республике Бурятия помимо соглашения об установлении сервитута подготавливается акт приема-передачи земельного участка.

99. Правила определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2014 г. № 1461.

анализ соответствующих отчетов показал, что они в части вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот на праве аренды содержат сведения лишь о количестве земельных участков, при этом не содержат информации о количестве договоров и площади сданных в аренду земельных участков, их стоимостных характеристиках, категории земель, сроках договоров аренды, распределении договоров аренды по способам определения арендной платы, действующим ставкам в процентах от кадастровой стоимости, нормативным актам – основаниям определения арендной платы, что снижает информативность указанных годовых отчетов и содержит риски принятия необоснованных управленческих решений.

Общая статистика о динамике обращений (жалоб) по вопросам передачи в аренду федеральных земельных участков в Росимущество отсутствует¹⁰⁰. Таким образом, не представляется возможным отследить динамику по поступлению обращений (их увеличение/сокращение).

Вместе с тем по итогам выборочной проверки поступивших в Росимущество обращений выявлены нарушения Росимуществом и ТО Росимущества сроков рассмотрения обращений¹⁰¹.

По результатам социологического опроса 10 из 29 компаний-респондентов, имеющих опыт аренды федеральных земельных участков, назвали стоимость аренды экономически необоснованной в связи с завышенной стартовой ценой на торгах, возможностью аренды у частных лиц по меньшей цене, а также участие в аукционах лиц, не имеющих намерения приобрести в аренду участок, но имеющих желание получить вознаграждение от участников аукциона. Так же, как и в случае с приобретением, компании-респонденты отмечали наличие проблем с соблюдением сроков, в частности несвоевременное рассмотрение заявлений на аренду и затягивание сроков по организации и проведению торгов, дополнительные

100. Ввиду отсутствия функциональной возможности в Автоматизированной системе документационного обеспечения управления Росимущества, в которой учитывается вся входящая корреспонденция, производить выборку обращений по определенной тематике.

101. Пунктом 8.8 Инструкции по делопроизводству в Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденной приказом Росимущества от 27 января 2021 г. № 13, максимальный срок исполнения документов составляет 30 дней. Вместе с тем ответ на обращение Администрации муниципального образования городской округ город – курорт Сочи Краснодарского края (вх. № 42287 от 18 апреля 2023 г.) направлен 28 августа 2023 года (исх. № 10/38210) с нарушением срока на 102 календарных дня; ответ на обращение АО «Почта России» (вх. № 83223 от 21 июля 2023 г.) направлен 31 августа 2023 года (исх. № 10/38943) с нарушением срока на 11 календарных дней; ответ на обращение (вх. № 23-1729-ж от 13 июля 2023 г.) по состоянию на 6 сентября 2023 года не направлен.

требования документов, не указанных в перечне обязательных документов для заключения договора аренды, ошибки в документах (генплан, правила землепользования и др.).

7.3. Оценка деятельности объектов контрольного мероприятия по безвозмездной передаче земельных участков, находящихся в федеральной собственности

7.3.1. Оценка деятельности объектов контрольного мероприятия по безвозмездной передаче земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в собственность публичных образований, физических и юридических лиц

Наряду с ЗК РФ безвозмездная передача федеральных земельных участков в собственность иных лиц регулируется рядом нормативных правовых актов, сведения о которых приведены в приложении № 3 к отчету.

Передача федеральных земельных участков в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

В настоящее время передача федеральных земельных участков на иной уровень собственности осуществляется в том числе в соответствии с нормами главы V⁵ ЗК РФ и Закона № 122-ФЗ¹⁰².

При этом предусмотренные указанными законодательными актами нормы, регулирующие принятие решений о передаче федеральных земельных участков на иной уровень собственности, существенно различаются в части перечня документов, прилагаемых к обращению о передаче испрашиваемого участка, детализацией обязанностей уполномоченных органов по рассмотрению обращений, а также сроками такого рассмотрения.

102. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 122-ФЗ).

Таблица 11. Порядок передачи федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности

Показатель	Глава V ⁵ Земельного кодекса	Часть 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ
Требования к комплекту документов, прилагаемых к обращению	<p>Определены ст. 39³¹ ЗК РФ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • кадастровый номер для участков, сведения о которых содержатся в ЕГРН; • проект межевания территории или схема расположения земельного участка для участков, которые предстоит образовать 	<p>Определены Постановлением № 374*:</p> <ul style="list-style-type: none"> • выписка из РФИ, выписка из ЕГРН, согласие ФГУП, ФГБУ на передачу; • копия устава ФГУП, ФГБУ, выписка из ЕГРЮЛ; • документы, подтверждающие наименование муниципального образования, в собственность которого предлагается осуществить передачу имущества; • документы, подтверждающие фактическое использование предлагаемого к передаче имущества; • согласие (письмо) федерального органа исполнительной власти, к ведению которого отнесено ФГУП или ФГБУ
Срок рассмотрения обращения	30 дней (п.5 ст. 39 ³¹ ЗК РФ)	90 дней
Основания для отказа	Определены п.7 ст. 39 ³¹ ЗК РФ	Не определены
Результат	Решение о безвозмездной передаче или решение об отказе	Решение о передаче
Административный регламент	Административный регламент Федерального агентства по управлению государственным имуществом по исполнению государственной функции «Осуществление передачи имущества, находящегося в федеральной собственности, в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность, принятие имущества из собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности в федеральную собственность», утвержденный приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 13 июля 2009 г. № 270 (далее – Административный регламент № 270)	

* Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации» (далее – Постановление № 374).

Кроме того, в отличие от норм главы V⁵ ЗК РФ, устанавливающих основания для принятия решения об отказе в передаче земельного участка на иной уровень публичной собственности, частью 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ такие основания не предусматриваются, что создает широкие пределы усмотрения при принятии соответствующих решений¹⁰³.

Необходимо отметить, что Административный регламент № 270 не актуализирован в связи с изменениями законодательства, произошедшими после вступления в силу регламента¹⁰⁴, включая требования к комплекту документов, прилагаемых к обращению о передаче земельного участка¹⁰⁵ (приложение № 12 к отчету).

Поручение № МХ-П13-16770¹⁰⁶ предусматривает разработку нового порядка принятия решений о передаче федерального имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, а также согласование передачи Правительством Российской Федерации решений о передаче имущества до утверждения нового порядка, что не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

-
103. По обращениям, поданным в соответствии с частью 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ, в указанный период отказано в передаче на иной уровень публичной собственности 45 федеральных земельных участков площадью 5 149 га. Анализ принятых ТО Росимущества решений о передаче федеральных земельных участков в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальных образований в 2022 году и за шесть месяцев 2023 года свидетельствует о преобладании количества переданных земельных участков в соответствии с частью 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ (924 земельных участка площадью 5 187,4 га) над количеством земельных участков, переданных в соответствии с главой V.5 Земельного кодекса (805 земельных участков площадью 4 983,7 га). При этом установлены случаи принятия решений об отказе с указанием разных оснований принятия такого решения при неоднократном обращении о передаче одного и того же земельного участка.
104. Пунктом 1.3 Административного регламента № 270, в соответствии с которым предоставляется государственная услуга, определен перечень нормативных правовых актов, содержащий наименование Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», утратившего силу с 1 января 2023 года в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», предусматривается участие в процессе Минэкономразвития России, полномочия от которого перешли Минфину России, а в перечне ТО Росимущества указаны расформированные к настоящему времени организации.
105. Не соответствует положениям Постановления № 374 содержание пункта 2.4.2 Административного регламента № 270, предусматривающего предоставление выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а не ЕГРН, а также документов, не поименованных в Постановлении № 374 (справки организации, осуществляющей государственный технический учет и (или) техническую инвентаризацию объектов градостроительной деятельности, о технических характеристиках и адресах предлагаемых к передаче объектов, кадастровую карту (план) земельного участка как самостоятельного объекта, предлагаемого к передаче).
При этом пунктом 2.5 Административного регламента № 270 в качестве оснований для отказа в передаче имущества на иной уровень собственности определены случаи представления заявителем перечня документов, не соответствующих перечню, указанному в пункте 2.4.2 Административного регламента № 270, в связи с чем существуют риски необоснованных отказов в передаче федерального имущества при непредставлении документов, не предусмотренных пунктом 1 Постановления № 374.
106. Пункт 1 поручения Заместителя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина от 5 октября 2022 г. № МХ-П13-16770 (далее – Поручение № МХ-П13-16770).

Во исполнение Поручения № МХ-П13-16770 Росимуществом направлены в территориальные органы поручения¹⁰⁷, которыми определен порядок действий при рассмотрении обращений по передаче земельных участков на иной уровень публичной собственности, включая подготовку комплекта документа, содержащего в том числе информацию о проработке вопроса потребности в дальнейшем использовании имущества для федеральных нужд, мотивированное предложение о целесообразности включения имущества в прогнозный план (программу) приватизации или вовлечения в хозяйственный оборот, материалы фотофиксации предлагаемых к передаче объектов недвижимого имущества, а также презентацию по образцу в формате pptx (Microsoft Power Point).

Подготовка материалов обследования, фотофиксации и презентации на каждый объект недвижимости, передаваемый в силу закона на иной уровень публичной собственности, требует значительных трудозатрат, что приводит в большинстве случаев к удлинению срока рассмотрения обращений о передаче земельных участков и нарушению требований законодательства в указанной части, что, в свою очередь, является поводом для обращений и жалоб¹⁰⁸. Бездействие ТО Росимущества в отношении обращений по передаче федеральных участков на иной уровень публичной собственности признается незаконным в судебном порядке¹⁰⁹.

Согласно документам сводной статистики по входящей корреспонденции, представленной Росимуществом, за 2022 год и семь месяцев 2023 года в ЦА Росимущества поступило 301 заявление уполномоченных органов на передачу земельных участков из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальных образований (190 обращений в 2022 году

-
107. Поручения Росимущества от 25 октября 2022г. № ОМ-07/46674дсп, от 16 декабря 2022 г. № ОМ-07/55123, от 15 февраля 2023 г. № ОМ-07/5862. Поручением ЦА Росимущества от 27 июня 2023 № АШ-10/27798 ТО Росимущества надлежит до внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части управления государственным имуществом принимать самостоятельные решения о передаче федеральных земельных участков в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, площадью менее или равной 10 га, под существующими объектами, находящимися в региональной и муниципальной собственности, а также в случае размещения на таких земельных участках объектов регионального значения, транспортной и социальной инфраструктуры (автомобильные дороги регионального, межмуниципального значения, объекты в сфере образования, здравоохранения, физической культуры и спорта).
108. Например, обращения главы фермерского хозяйства, направленные в адрес Президента Российской Федерации, 20 февраля 2023 года, 5 апреля 2023 года, 3 мая 2023 года в связи с длительным непринятием решения по передаче в собственность Нижегородской области земельного участка с кадастровым номером 52:41:1010001:46. Обращение о передаче участков направлено в Росимущество в декабре 2022 года, по состоянию на 1 октября 2023 года участок числится в казне Российской Федерации.
109. Например, МТУ Росимущества в Республике Мордовия, Республике Марий Эл, Чувашской Республике и Пензенской области участвует в судебных рассмотрениях по делам № А39-11731/2021, А39-6708/2023, А39-6386/2023, А39-6276/2023, А39-6022/2023, А39-6021/2023, А39-5429/2023, А39-4225/2023, А39-3708/2023, А39-2235/2023, А39-9462/2022, А39-2605/2022.

и 111 обращений за семь месяцев 2023 года), а также восемь обращений о принятии в федеральную собственность земельных участков (два обращения в 2022 году и шесть обращений за семь месяцев 2023 года).

Вместе с тем аналитический учет поступивших заявлений о передаче федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности (в разрезе территорий, количества земельных участков, их характеристик, результатов рассмотрения заявлений территориальными органами) в ЦА Росимущества не ведется, в связи с чем Росимущество не обладает сводной информацией о количестве поступивших обращений и результатах их рассмотрения, включая соблюдение порядка и сроков передачи участков.

Учитывая, что не все ТО Росимущества на запрос Счетной палаты представили полную информацию о поступивших в проверяемый период обращениях о передаче участков на иной уровень публичной собственности¹¹⁰, представляется возможным оценить только тенденции передачи федеральных земельных участков в собственность публичных образований¹¹¹ (рисунки 7, 8).

Росимуществом при передаче федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности учитываются требования не только ЗК РФ и Закона № 122-ФЗ, но и смежного законодательства (Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации) в целях недопущения принятия незаконных решений, что требует дополнительных мероприятий по получению информации и влечет нарушение сроков передачи¹¹², а также отказы в передаче участков по основаниям,

-
110. Например, согласно данным МТУ Росимущества в Курской и Белгородской областях в 2022 году поступили обращения в отношении 68 федеральных земельных участков общей площадью 229,5 га, которые удовлетворены. Вместе с тем согласно письму Правительства Курской области от 17 июля 2023 г. № 03-06/1295 в адрес МТУ Росимущества в Курской и Белгородской областях в 2022 году направлены в апреле – мае 2022 года обращения главы г. Курска о передаче в собственность муниципальному образованию «Город Курск» 464 федеральных земельных участков общей площадью 1 874 га.
111. В отказе, направленном письмом ТУ Росимущества в Московской области от 16 февраля 2023 г. № 50-РИ-04/2181 в адрес Администрации городского округа Солнечногорск Московской области, в том числе указано, что, согласно сведениям региональной информационной системы Московской области (РГИС МО), на испрашиваемом земельном участке расположен водный объект. Признаки наличия водного объекта, по данным публичной кадастровой карты, также стали причиной отказа в передаче в собственность муниципального образования в Волгоградской области земельного участка с кадастровым номером 34:28:100028:2667, изложенного в поручении Росимущества от 20 мая 2022 г. № АШ-10/22750ж.
112. Решение о передаче земельного участка принято в виде распоряжения Управления Росимущества в Московской области от 26 мая 2022 г. № 50-254-р на основании письма ФКУ «Центртрансавтомагистраль» от 26 января 2022 г. № 01-09/847 и Администрации городского округа Бокситогорск Московской области от 17 января 2022 г. № 1.1.27/106-01Исх-213, при этом согласие Росавтодора дано существенно позднее первичного обращения подведомственного правообладателя (от 11 апреля 2022 г. № 01-28/14928).

не предусмотренным законодательством. В отдельных случаях процесс передачи имущества (до момента издания распоряжения) занимал год и более и требовал отдельных поручений Правительства Российской Федерации¹¹³.

Рисунок 7

Передача федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности



113. Например, передача в муниципальную собственность земельных участков сельского поселения Царевское Пушкинского муниципального района Московской области осуществлялась с 2018 года, и вопрос решен только после обращения Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко от 15 сентября 2021 г. № 1-07/167 о сложившейся проблеме, связанной с передачей из федеральной собственности. По обращению НИЦ «Курчатовский институт» в адрес Росимущества от 12 мая 2022 г. № АН-6318/19 о передаче земельного участка в муниципальную собственность издано распоряжение ТУ Росимущества в Московской области от 3 мая 2023 г. № 50-238-р, для которого в том числе потребовалось поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко от 26 декабря 2022 г. № ДЧ-П8-22468.

Рисунок 8

Передача федеральных земельных участков в разрезе оснований

Закон № 122-ФЗ

Глава V⁵ ЗК РФ

5 187.4

Площадь, га

4 983.7

924

Количество земельных участков, ед.

805

В ряде случаев передача федеральных земельных участков на региональный уровень позволяет арендаторам участка снизить его выкупную стоимость, так как выкупная стоимость участка на уровне субъекта Российской Федерации может быть ниже федерального уровня¹¹⁴.

Причинами, препятствующими передаче федеральных земель, является несвоевременное погашение вторичных прав на объекты недвижимости, ранее закрепленные за федеральными правообладателями, но не используемые ими¹¹⁵, а также системное

-
114. Согласно установленным нормам Росимущество должно продавать земельные участки в основном за 100 или 60 % кадастровой стоимости (в зависимости от видов использования), а муниципальные образования, например в Волгоградской области, – от 3 до 15 % кадастровой стоимости земельного участка (постановление Правительства Волгоградской области от 26 июня 2012 г. № 142-п «Об установлении цены земельных участков, находящихся в государственной собственности Волгоградской области или государственная собственность на которые не разграничена, при приобретении их в собственность гражданами и юридическими лицами, являющимися собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений»). Росимуществом проведен анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, результаты которого направлены в Росреестр в письме от 25 апреля 2022 г. № АШ-10/17912.
115. Администрацией муниципального образования городской округ Люберцы Московской области получен отказ в ТУ Росимущества в Московской области по вопросу передачи земельного участка, на котором расположено здание, находящееся в собственности данного муниципального образования (запись ЕГРН от 13 апреля 2022 г. № 50:22:0010208:2710-50/215/2022-2).

несоблюдение норм по государственной регистрации права на объекты недвижимости одновременно с правами на земельные участки, на которых они расположены¹¹⁶.

Отчетность ТО Росимущества¹¹⁷ содержит недостатки и не обеспечивает достоверное информирование о ходе передачи земельных участков на иной уровень собственности. В частности, включались сведения о фактах, не относящихся к отчетному периоду.

Выявлены факты предоставления ТО Росимущества земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования бюджетным учреждениям иного уровня публичной собственности¹¹⁸.

При передаче ТО Росимущества федеральных земельных участков в соответствии с главой V⁵ ЗК РФ возникают выпадающие доходы федерального бюджета в виде арендных платежей¹¹⁹. Вместе с тем в ряде случаев ТО Росимущества отказывали в передаче земельных участков, обремененных арендой¹²⁰.

Безвозмездная передача федеральных земельных участков в собственность физических и юридических лиц

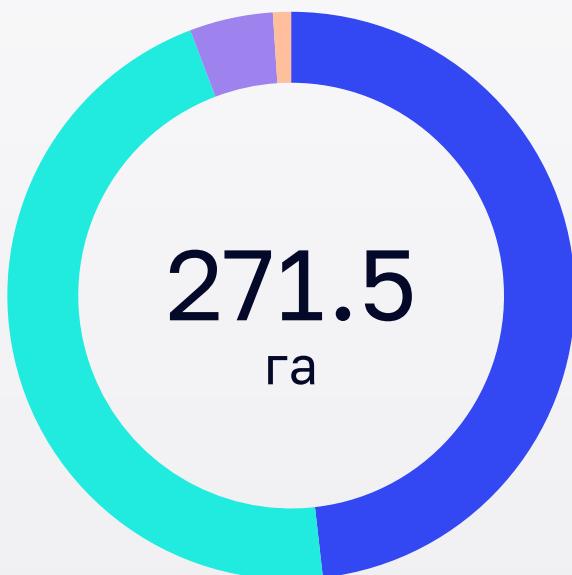
В проверяемом периоде ТО Росимущества из федеральной собственности в собственность физических и юридических лиц передано более 700 земельных участков общей площадью более 200 га¹²¹.

Ведомственная отчетность Росимущества, отражающая информацию о безвозмездной передаче федеральных земельных участков в собственность физических и юридических лиц, отсутствует.

-
116. Например, в соответствии с распоряжением Управления Росимущества в Московской области от 20 июля 2018 г. № 301-р в муниципальную собственность городского округа Солнечногорск переданы объекты жилищно-коммунального хозяйства, расположенные по адресу: Московская область, Солнечногорский район, с/п Пешковское, д. Чашниково, мкр. Агробиостанция без передачи земельного участка с кадастровым номером 50:09:0060210:260. Распоряжением ТУ Росимущества в Московской области от 20 апреля 2021 г. № 365-р в собственность муниципальному образованию Одинцовского городского округа Московской области была передана автомобильная дорога без земельных участков.
117. Отчетность ТО Росимущества, предоставляемая в ЦА Росимущества в соответствии с приказом Росимущества от 23 января 2023 г. № 13 «О порядке предоставления периодической отчетности в Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» (форма 07.03).
118. Распоряжениями ТУ Росимущества в Волгоградской области от 5 марта 2022 г. № 62-р, от 21 марта 2023 г. № 101-р земельные участки предоставлены Комитету транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области на праве постоянного (бессрочного) пользования для размещения линейных объектов регионального значения.
119. Так, по распоряжению ТУ Росимущества в Волгоградской области от 19 января 2023 г. № 23-р в муниципальную собственность городского округа город-герой Волгоград передан земельный участок с кадастровым номером 34:34:010015:690. Передача участка происходила в связи с обращением АО «Спецнефтематериалы», которое являлось арендатором федерального земельного участка по договору от 5 августа 2015 г. № 10800.
120. Так, ТУ Росимущества в Волгоградской области письмом от 10 октября 2022 г. № 04/9100 отказалось муниципальному образованию в передаче земельных участков с кадастровыми номерами 34:28:100028:6444, 34:28:100028:6506 в связи с тем, что они предоставлены в аренду физическому лицу и доход поступает в федеральный бюджет.
121. На основании данных, представленных Росимуществом.

Рисунок 9

Информация о распределении площади федеральных земель, безвозмездно переданных в собственность юридических и физических лиц



- **130.9 (48 %)**

взнос в уставный капитал

- **12.9 (5 %)**

религиозным организациям

- **124.9 (46 %)**

«Арктический гектар»
и «Дальневосточный гектар»

- **2.8 (1 %)**

физическими лицами в рамках
«гаражной амнистии», садовые
участки и участки под жилыми
домами

Наиболее значимой по отчуждаемой площади в проверяемом периоде явилась передача федеральных земельных участков по отдельным решениям Правительства Российской Федерации, в соответствии с которыми в качестве имущественного взноса Российской Федерации в собственность юридических лиц переданы два земельных

участка совокупной площадью 130,9 га, а наиболее распространенной является передача земельных участков гражданам в рамках «гаражной амнистии» – 580 участков. При этом общая площадь таких участков весьма незначительна – 1,8 га, что обусловлено спецификой данной процедуры.

Предоставление федеральных земельных участков бесплатно в собственность реализуется ТО Росимущества в соответствии с Административным регламентом № 261.

В ходе контрольного мероприятия установлены нарушения сроков рассмотрения и принятия решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка, а также принятия решения о предоставлении земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в собственность физических лиц без проведения торгов¹²², сроков принятия решений о безвозмездной передаче земельных участков из федеральной собственности в муниципальную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации¹²³, несвоевременное исключение из РФИ информации о ранее выбывших из федеральной собственности земельных участках, а также неотражение в РФИ сведений о земельных участках, выбывших в проверяемом периоде из федеральной собственности в собственность физических лиц.

7.3.2. Оценка деятельности объектов контрольного мероприятия по безвозмездной передаче в пользование земельных участков, находящихся в федеральной собственности

Пунктом 2 статьи 39¹⁰ ЗК РФ предусмотрено 24 основания передачи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование, в том числе коммерческим организациям¹²⁴.

Предоставление федеральных земельных участков в безвозмездное пользование реализуется ТО Росимущества в соответствии с Административным регламентом № 261. По состоянию на 1 августа 2023 года ТО Росимущества в безвозмездное пользование передано более 3 000 земельных участков общей площадью более 17 000 га¹²⁵. Больше всего федеральных площадей предоставлено в безвозмездное пользование учреждениям и казенным предприятиям различных уровней принадлежности (в том числе органам федеральной власти) – 14 924,6 га, или 86,5 %.

122. Установлен пунктом 7 статьи 39¹⁵ и 5 статьи 39¹⁷ ЗК РФ с учетом особенности применения, установленной подпунктом «в» пункта 1 Постановления № 629.

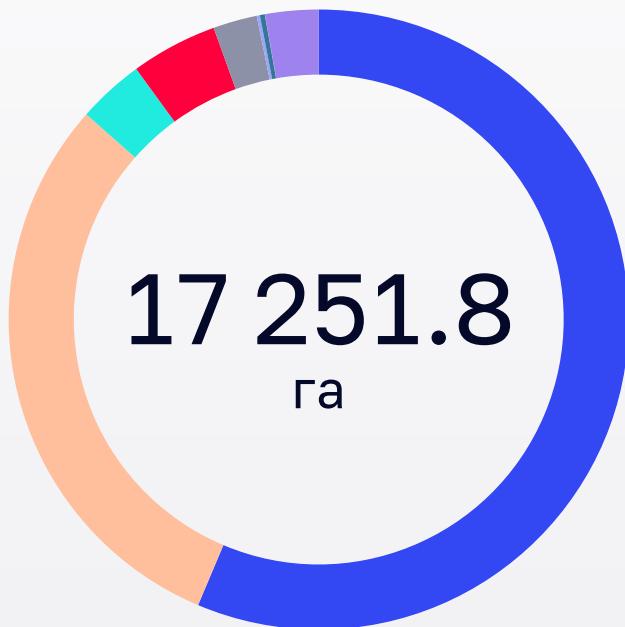
123. Установлены пунктом 5 статьи 39³¹ Земельного кодекса, пунктом 2.2.1 Административного регламента № 270.

124. АО «Почта России» в соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2018 г. № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и публично-правовая компания «Роскадастр» в части земельных участков, предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования федеральным государственным учреждениям, реорганизация которых осуществлена в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр».

125. По информации, представленной Росимуществом.

Рисунок 10

Информация о распределении площади федеральных земель, предоставленных в безвозмездное пользование



● 9 723.6

федеральные учреждения и предприятия,
в том числе органы федеральной власти

● 396

лица, относящиеся к коренным малочисленным
народам Севера, Сибири и Дальнего Востока
Российской Федерации и их общинам

● 5 200.8

муниципальные и региональные учреждения
и предприятия, в том числе органы местного
самоуправления и органы государственной
 власти субъектов РФ

● 28.6

ППК «Роскадастр»

● 599

АО «Почта России»

● 44

садовые товарищества

● 779

религиозные организации

● 480.8

иное (в том числе физические лица – 2 га)

Росимуществом не определены типовые условия или рекомендуемые к применению формы договора безвозмездного пользования земельными участками, включая существенные условия, необходимые для отражения в такого вида договорах, что не способствует организации единообразного правоприменения при предоставлении федеральных земельных участков в безвозмездное пользование.

Также отсутствуют единые подходы к предоставлению ТО Росимущества федеральных земельных участков в пользование организациям региональной и муниципальной принадлежности¹²⁶. Согласно позиции Росимущества выбор испрашиваемого права остается за заявителем.

Установленные нормативными документами¹²⁷ требования к порядку отражения в бухгалтерском учете арендодателя объектов учета, возникающих в рамках передачи в безвозмездное пользование земельных участков, составляющих имущество казны Российской Федерации, не оправданы результатом¹²⁸.

В ходе контрольного мероприятия установлены нарушения сроков предоставления государственной услуги по передаче федеральных земельных участков в безвозмездное пользование, том числе в связи с длительным оформлением Росимуществом соответствующих поручений ТО¹²⁹, сроков принятия решения о предоставлении земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в безвозмездное пользование без проведения торгов¹³⁰, требований в части несвоевременного исключения из РФИ информации о выбывших из федеральной собственности земельных участках¹³¹.

7.3.3. Анализ выявленных нарушений и недостатков на предмет системного характера и их причин (в случае установления)

К систематическим нарушениям, допущенным Росимуществом (ТО Росимущества) при рассмотрении обращений уполномоченных органов о передаче федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности¹³², относятся

-
- 126. По состоянию на 1 августа 2023 года ТО Росимущества с организациями региональной или муниципальной принадлежности заключены договоры безвозмездного пользования в отношении 180 земельных участков, а 174 земельных участка предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования.
 - 127. Федеральный стандарт бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Аренда», утвержденный приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 258н (далее - стандарт «Аренда»).
 - 128. При заключении договоров безвозмездного пользования требуется оценка права пользования таким имуществом методом рыночных цен в целях отражения указанных данных в бюджетном (бухгалтерском) учете.
 - 129. Росимуществом 16 поручений подготовлены в течение 18–60 дней.
 - 130. В ТУ Росимущества в Волгоградской области.
 - 131. В ТУ Росимущества в Волгоградской области, МТУ Росимущества в Мурманской области и Республике Карелия, ТУ Росимущества в Московской области.
 - 132. Сведения приведены в приложении № 17 к отчету.

нарушения сроков рассмотрения обращений, в том числе в связи с несвоевременным рассмотрением материалов ЦА Росимущества, и отказ в передаче земельных участков по основаниям, не предусмотренным законодательством.

Основными причинами, влияющими на увеличение сроков рассмотрения обращений о передаче земельных участков на иной уровень публичной собственности, являются длительные сроки получения информации от субъектов естественных монополий, которым направляются запросы в рамках подготовки участка для передачи, сам процесс осуществления запросов в части выяснения обстоятельств, препятствующих принятию решения о передаче участков, отсутствие полного комплекта документов по обращению, необходимость проведения мероприятий по прекращению права постоянного (бессрочного) пользования, в том числе принятия в казну Российской Федерации имущества юридических лиц, установление и уточнение границ федеральных земельных участков, включая устранение реестровых ошибок в сведениях ЕГРН.

К системным нарушениям относится нарушение Росимуществом сроков рассмотрения заявлений об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, установленных пунктом 7 статьи 11⁴ ЗК РФ, – 20 дней с даты поступления заявления. Выборочной проверкой установлено 55 фактов нарушения сроков.

Нарушения требований Положения об учете¹³³ установлены в деятельности всех объектов контрольного мероприятия. Не соблюдался порядок и сроки учета земельных участков в РФИ, включая несвоевременное внесение сведений об изменении характеристик участков. Выявлены системные нарушения сроков внесения сведений в РФИ о земельных участках. Так, в РФИ несвоевременно отражены либо не отражены сведения о прекращении права собственности Российской Федерации и (или) права постоянного (бессрочного) пользования на 225 земельных участков, регистрации права собственности Российской Федерации и (или) права постоянного (бессрочного) пользования на 302 земельных участка¹³⁴.

133. Положение об учете и о контроле использования федерального имущества, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 (далее – Положение об учете).

134. Например, сведения об отчужденном по договору от 29 марта 2023 г. № 50-04/80 земельном участке с кадастровым номером 50:32:0040229:4021 ТУ Росимущества в Московской области включены и исключены из РФИ 1 июня 2023 года, а регистрация права собственности осуществлена в 2022 году. Сведения о земельном участке с кадастровым номером 50:20:0070227:1029, отчужденном по договору от 13 января 2023 г. № 50-11-р, не вносились в РФИ. Также подобные случаи отмечены по земельным участкам с кадастровыми номерами 50:49:0010107:3, 50:20:0070227:1028, 50:05:0110101:5524, 50:20:0050330:4618, 50:27:0020550:182 (право собственности Российской Федерации зарегистрировано 16 мая 2011 года, при этом сведения об указанных земельных участках в нарушение пункта 39 Положения об учете в РФИ внесены спустя более шесть лет).

Частично отраженные в РФИ сведения о земельных участках утратили актуальность и должны быть исключены (переведены в архив)¹³⁵ (приложение № 11 к отчету).

ТО Росимущества в ряде случаев несвоевременно вносились в РФИ записи об обременении земельных участков, что обусловлено практикой по возложению на арендатора обязанности совершения действий по обеспечению государственной регистрации договоров в Росреестре¹³⁶. Такие факты выявлены в Московской¹³⁷ и Мурманской областях и Республике Карелия¹³⁸.

Указанные нарушения в большинстве случаев связаны с отсутствием у Росимущества оперативной информации о регистрации прав в отношении объектов недвижимости, принадлежащих (принадлежавших) Российской Федерации. В частности, причиной указанного являлось направление документов на государственную регистрацию соответствующего права (ограничения, обременения) контрагентами, в том числе покупателями, арендаторами. Соглашение с Росреестром¹³⁹ в настоящее время не предусматривает направление в Росимущество сведений о регистрации (прекращении) вещных прав и ограничений (обременений) на федеральные объекты.

-
135. Например, в Московской области: на земельный участок с кадастровым номером № 50:26:100212:4 оформлено право частной собственности от 2 сентября 2022 г. (запись ЕГРН № 50:26:0100212:4-50/136/2022-2), в отношении земельного участка с кадастровым номером № 50:28:0030231:0004 сведения о земельном участке не найдены в ЕГРН, а сам правообладатель находится в стадии конкурсного производства. В отношении 47 земельных участков, право собственности на которые прекращено, сведения из РИФИ шести ТО Росимущества исключены несвоевременно (с превышением установленного срока от 1 до 177 дней, а в трех ТО Росимущества – до девяти лет и более).
136. Предусмотрена в соответствии с частью 2 статьи 19 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»: в случае если право, ограничение права или обременение объекта недвижимости возникают или прекращаются на основании акта органа государственной власти в срок не позднее пяти рабочих дней с даты принятия такого акта или совершения такой сделки, орган государственной власти обязан направить в орган регистрации прав заявление о государственной регистрации прав и прилагаемые к нему документы в отношении соответствующего объекта недвижимости.
137. В соответствии с пунктами 5.4.5 и 6.4.5 договоров аренды земельных участков, заключенных ТУ Росимущества в Московской области, в течение одного месяца после подписания договора арендатор обязан произвести его государственную регистрацию в органе, осуществляющем такую регистрацию (договоры от 11 января 2022 г. № 50-04/2, от 16 февраля 2022 г. № 50-04/29, от 16 февраля 2022 г. № 50-04/31, от 16 февраля 2022 г. № 50-04/35, от 18 февраля 2022 г. № 50-04/37, от 25 апреля 2022 г. № 50-04/63). Соответствующие распоряжения ТУ Росимущества в Московской области также включали пункт об указанной обязанности арендатора (распоряжения от 11 января 2022 г. № 9-р, от 13 января 2022 г. № 14-р, от 13 января 2022 г. № 16-р, от 18 февраля 2022 г. № 80-р, от 3 марта 2022 г. № 50-90-р, от 11 апреля 2022 г. № 50-165-р, от 24 мая 2022 г. № 50-247-р, от 24 января 2023 г. № 50-32-р).
138. Договоры аренды, заключенные МТУ Росимущества в Мурманской области и Республике Карелия, содержали пункт 4.4.10 об обязанности арендатора в 30-дневный срок после подписания договора обратиться с заявлением о государственной регистрации в уполномоченный орган и предоставить зарегистрированный экземпляр договора арендодателю.
139. Соглашение об информационном взаимодействии Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 17 августа 2017 г. № 50/010/17/01-19/140 (далее – Соглашение с Росреестром).

Отсутствие в РФИ полной и достоверной информации о земельных участках, принадлежащих Российской Федерации, может приводить к принятию необоснованных управленческих решений по вовлечению земельных участков в оборот.

Выявлены случаи наличия в РФИ карт сведений в отношении федеральных земельных участков¹⁴⁰, в части которых ранее уже были учтены соответствующие сведения¹⁴¹, что приводит к дублированию карт сведений и недостоверности агрегированных данных о количестве объектов учета в РФИ¹⁴².

При этом в информационной подсистеме «Автоматизированная система учета федерального имущества» федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» не предусмотрен форматно-логический контроль, позволяющий исключить повторный учет объектов федерального имущества.

Выявлены многочисленные случаи неотражения на забалансовом счете 26.55 «Земельные участки, переданные в безвозмездное пользование» федеральных земельных участков, переданных на праве постоянного (бессрочного) пользования, что является следствием ненадлежащего исполнения требований пункта 38 Инструкции по применению Плана счетов бюджетного учета¹⁴³.

ТО Росимущества осуществлялась передача земельных участков государственной казны Российской Федерации в собственность или безвозмездное пользование третьим лицам, не относящимся к организациям бюджетной сферы, с отражением их в бухгалтерском (бюджетном) учете по кадастровой стоимости, что не соответствует пункту 52 Стандарта «Концептуальные основы»¹⁴⁴,

-
140. Земельные участки с кадастровыми номерами 10:06:0060503:202 (РНФИ П11780014701 присвоен 22 июня 2022 года), 10:06:0060503:203 (РНФИ П11780014818 присвоен 22 июня 2022 года), 10:21:0082205:479 (РНФИ П11780014454 присвоен 21 июня 2022 года), 51:01:2206002:659 (РНФИ П11520019955 присвоен 22 декабря 2022 года), 51:01:2206002:660 (РНФИ П11520019954 присвоен 22 декабря 2022 года).
141. Аналогичные нарушения выявлены в 2022 году в ходе контрольного мероприятия «Проверка достоверности, качества и полноты сведений о земле,ываемых в государственных информационных ресурсах (на примере отдельных субъектов Российской Федерации)»: МТУ Росимущества в Республике Татарстан и Ульяновской области в РФИ учитывался земельный участок с кадастровым номером 73:24:041901:31 под реестровыми номерами федерального имущества П11160014412 и П11160014189.
142. Земельный участок с кадастровым номером 10:06:0060503:202 учтен в РФИ 29 сентября 2008 года под РНФИ П11100001276, с кадастровым номером 10:06:0060503:203 – учтен в РФИ 29 сентября 2008 года под РНФИ П11100001277, с кадастровым номером 10:21:0082205:479 – учтен в РФИ 23 сентября 2008 года под РНФИ П11100001169, с кадастровым номером 51:01:2206002:659 – учтен в РФИ 24 апреля 2019 года под РНФИ П11520017548, с кадастровым номером 51:01:2206002:660 – учтен в РФИ 24 апреля 2019 года под РНФИ П11520017544.
143. Утверждена приказом Минфина России от 6 декабря 2010 г. № 162н «Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению».
144. Стандарт бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора», утвержденный приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 256н (далее – Стандарт «Концептуальные основы»).

пункту 28 Инструкции № 157н¹⁴⁵ и пункту 26 Стандарта «Аренда», согласно которым объекты нефинансовых активов, за исключением готовой продукции и товаров, предназначенные для отчуждения не в пользу организаций бюджетной сферы, и объекты учета аренды, возникающие в рамках договоров безвозмездного пользования, отражаются в бухгалтерском учете по справедливой стоимости, определяемой методом рыночных цен.

То есть при безвозмездной передаче объектов имущества казны физическим лицам или организациям в собственность или пользование согласно стандартам «Концептуальные основы» и «Аренда» в настоящее время требуется переоценка указанных объектов по справедливой стоимости, определенной методом рыночных цен, что влечет финансовые расходы, затраты трудовых ресурсов и временные издержки, при этом экономического смысла указанные действия не имеют, поскольку влекут только расходы, не приводящие к получению дохода федерального бюджета.

В связи с тем что ТО Росимущества в проверяемом периоде не были наделены полномочиями по принятию решений о предварительном согласовании предоставления земельного участка без проведения торгов¹⁴⁶, соответствующие решения принимались ЦА Росимущества на основании направляемых в его адрес территориальными органами документов. Установлено 20 случаев¹⁴⁷ нарушения Росимуществом срока принятия решений о предварительном согласовании предоставления земельных участков, установленного пунктом 7 статьи 39¹⁵ ЗК РФ (с учетом срока, установленного Постановлением № 629)¹⁴⁸.

-
- 145. Инструкция по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденная приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н.
 - 146. До утверждения приказа Росимущества от 23 июня 2023 г. № 131 «Об утверждении положений о территориальных органах Федерального агентства по управлению государственным имуществом», в соответствии с которым за территориальными органами закреплено право принимать решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка в собственность, аренду, безвозмездное пользование, постоянное (бессрочное) в зависимости от площади такого участка.
 - 147. Включая обращения юридических лиц и территориальных органов Росимущества.
 - 148. Так, по отдельным обращениям территориальных органов принятие Росимуществом решений о предварительном согласовании предоставления земельных участков осуществлялось более чем через 100 дней. Например, по обращению МТУ Росимущества в Кемеровской и Томской областях вх. № 85038 от 11 августа 2022 г. срок рассмотрения составил 382 дня (с учетом повторного обращения территориального органа вх. № 92732 от 14 августа 2023 г.), по обращениям ТУ Росимущества в Пермском крае вх. № 114174 от 26 октября 2022 г. – 316 дней, вх. № 113080 от 24 октября 2022 г. – 318 дней, по обращению МТУ Росимущества в Псковской и Новгородской областях вх. № 68220 от 30 июня 2022 г. – 298 дней, по обращению ТУ Росимущества в Республике Башкортостан вх. № 3698 от 17 января 2023 г. – 129 дней, по обращению МТУ Росимущества в Республике Мордовия, Республике Марий Эл, Чувашской Республике и Пензенской области вх. № 2911 от 16 января 2023 г. – 109 дней.

В целях выявления и устранения нарушений, в том числе системных, при управлении и распоряжении федеральными земельными участками и имущественными комплексами ТО Росимущества ежегодно проводят проверки федерального имущества на основании утверждаемого плана. В 2022 году ТО Росимущества проведено 1 405 проверок и выявлены нарушения в отношении 482 объектов, а за пять месяцев 2023 года проведена 341 проверка и выявлено 98 нарушений.

8. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Получены замечания и комментарии исполняющей обязанности руководителя Росимущества, руководителя ТУ Росимущества в Волгоградской области, руководителя МТУ Росимущества в Хабаровском крае и Еврейской автономной области, на которые составлены заключения.

9. Выводы

9.1. Показатели деятельности ТО Росимущества в 2022–2023 годах отражают предоставление в аренду федеральных земельных участков и проведение кадастровых работ, а также исполнение плана по доходам от использования федерального имущества. Реализация полномочий Росимущества по обеспечению федеральных пользователей земельными ресурсами, передачу земельных участков на иной уровень публичной собственности и предоставление их в безвозмездное пользование не планируется и не оценивается. Реализуемые Росимуществом мероприятия по анализу состава имущества государственной казны Российской Федерации, включая земельные участки, в целях вовлечения объектов в хозяйственный оборот, недостаточны, что подтверждается проверками ТО Росимущества, по результатам которых выявлены земельные участки, не вовлеченные в хозяйственный оборот, но фактически используемые третьими лицами.

Административные регламенты по исполнению Росимуществом государственных функций и оказанию государственных услуг в части управления земельными участками в ряде случаев не соответствуют земельному законодательству и требуют актуализации.

Росимуществом начато внедрение современных цифровых методов привлечения потенциальных покупателей и арендаторов земельных участков. Вместе с тем существующее нормативно-правовое регулирование, устанавливающее ограничения в обороте земельных участков, не позволяет Росимуществу эффективно распоряжаться земельными ресурсами.

9.2. Отчуждение земельных участков на торгах является наиболее эффективным способом вовлечения земель в оборот в целях максимизации доходов федерального бюджета.

Федеральные земельные участки включены в планы (программы) приватизации и перечни федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в план приватизации, в составе имущественных комплексов. Растет число объектов планируемого к приватизации имущества казны, однако количество имущественных комплексов снижается. В плановые документы включались земельные участки, не подлежащие приватизации.

Исполнение плана приватизации по итогам 2022 года составило 213,3 % прогнозного значения.

Темпы приватизации земельных участков стабильно низкие, что является следствием наличия большого количества ограничений для их использования и требует совершенствования подходов возмездного отчуждения земель, в том числе нормативного регулирования указанных правоотношений.

Цена проданных земельных участков в целом сопоставима с кадастровой стоимостью, однако такое соотношение нарушается при продаже участков без объявления цены. Так, выявлены случаи значительного превышения кадастровой стоимости земельного участка под ОКС стоимости продажи.

Основная доля земельных участков отчуждается по основаниям ЗК РФ без торгов. В указанном случае цена выкупа земельного участка рассчитывается на основе его кадастровой стоимости. При этом Росимущество не провело анализ изменения кадастровой стоимости федеральных земельных участков, определенной по результатам проведенной региональными уполномоченными учреждениями в 2022 году кадастровой оценки, и не владеет информацией о мерах, принимаемых ТО Росимущества в рамках оспаривания результатов кадастровой оценки земельных участков в случаях наличия признаков установления кадастровой стоимости земельных участков ниже справедливой. Вместе с тем риски недополучения доходов от использования (отчуждения) земельных участков во многом связаны с уменьшением кадастровой стоимости федеральных земель.

9.3. По состоянию на 1 июля 2023 года действовало 66 368 договоров аренды федеральных земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации. Практика ТО Росимущества свидетельствует, что передача в аренду федеральных земельных участков без проведения торгов получила наибольшее распространение.

Вместе с тем результаты проведенного анализа результатов торгов свидетельствуют, что участие в торгах на предоставлении земельных участков в аренду более двух участников приводит к росту итоговой цены аренды в 4,3–7,3 раза в сравнении с тем, когда в торгах участвовал только один участник.

Методика расчета показателя по передаче в аренду федеральных земельных участков утверждена Росимуществом лишь 3 августа 2023 года, в связи с чем имеются признаки недостоверности достижения плановых показателей в течение 2022 года и I–II кварталов 2023 года отдельными ТО Росимущества.

Отмечается рост доходов Росимущества от предоставления в аренду земельных участков с 8,9 млрд рублей в 2017 году до 12,4 млрд рублей по итогам 2022 года. Просроченная дебиторская задолженность по аренде также увеличилась.

Рядом ТО Росимущества не обеспечивается надлежащее отражение в аналитическом учете полных и достоверных сведений в отношении договоров аренды и задолженности контрагентов, а также взыскание задолженности по аренде земельных участков.

Факты передачи в аренду федеральных земельных участков по стоимости ниже среднерыночной в сопоставимых условиях, а также индексации (пересмотр) арендной платы не в соответствии с условиями договоров аренды не выявлены. При этом в отдельных случаях соответствующая индексация (пересмотр) арендной платы не осуществлялась.

Основные риски снижения доходов от аренды земельных участков связаны с изменением кадастровой стоимости как основы расчета арендной платы, в том числе вследствие оспаривания результатов оценки арендаторами.

Срок издания поручения ЦА Росимущества о передаче в аренду земельных участков площадью более 10 га в среднем составлял 77 дней с даты входящего обращения, что существенно превышает нормативно установленные сроки.

Социологический опрос показал наличие проблем в существующих процедурах предоставления федеральных земель в аренду, связанных в первую очередь со сроками организации и проведения торгов.

9.4. Федеральные земельные участки передаются на иной уровень публичной собственности по основаниям главы V⁵ ЗК РФ и части 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ. При этом регулирование деятельности уполномоченных органов в указанных случаях значительно отличается, а основания отказа в передаче земельных участков Законом № 122-ФЗ не определены.

Нарушение Росимуществом сроков и порядка передачи федеральных земельных участков в собственность Российской Федерации и муниципальных образований является систематическим.

Больше всего федеральных земельных участков предоставлено в безвозмездное пользование учреждениям и казенным предприятиям различных уровней принадлежности (86,5 %), однако ведомственная отчетность Росимущества, отражающая информацию о безвозмездной передаче земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в собственность и пользование физических и юридических лиц, отсутствует.

Установленные федеральными стандартами бухгалтерского учета для организаций государственного сектора требования об определении справедливой стоимости земельного участка перед предоставлением его в безвозмездное пользование для федеральных земельных участков избыточны и влекут для федерального бюджета исключительно расходы.

9.5. Системные нарушения и недостатки в деятельности Росимущества и его территориальных органов выявлены на всех этапах вовлечения федеральных земельных участков в оборот, включая нарушения сроков оказания государственных услуг, порядка и сроков ведения РФИ.

10. Предложения (рекомендации)

10.1. Включить материалы настоящего контрольного мероприятия в информационное письмо в Правительство Российской Федерации, направляемое по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики вовлечения в хозяйственный оборот земельных ресурсов Российской Федерации в 2021–2022 годах и истекшем периоде 2023 года» (далее – ЭАМ), в котором предложить поручить:

- Минфину России совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в срок до 29 декабря 2024 года подготовить предложения об определении оснований отказа в удовлетворении обращений о передаче федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности, направляемых в соответствии с частью 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ;
- Росреестру совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти срок до 29 декабря 2024 года подготовить предложения:
 - о внесении изменений в Закон № 237-ФЗ, предусматривающих обязательное уведомление комиссией публичного собственника о рассмотрении заявления об оспаривании кадастровой стоимости земельного участка, находящегося в публичной собственности;
 - о внесении изменений в Правила № 279 в части признания утратившим силу подпункта «а» пункта 4 данных Правил;
- Росреестру совместно с Росимуществом в срок до 29 декабря 2024 года обеспечить взаимодействие в части предоставления Росимуществу сведений об осуществленных регистрационных действиях в отношении федеральных объектов недвижимого имущества, включая регистрацию (прекращение) права собственности, иных вещных прав и ограничений (обременений), в целях своевременного отражения соответствующих сведений в РФИ.

10.2. Направить информационное письмо в Минфин России с предложением в срок до 29 декабря 2024 года рассмотреть вопрос о внесении изменений в стандарты

«Концептуальные основы» и «Аренда» в части отражения в бухгалтерском учете земельных участков по кадастровой стоимости в случаях безвозмездного выбытия их из состава имущества государственной (муниципальной) казны и передачи таких участков по договорам безвозмездного пользования.

10.3. Направить информационное письмо в Росимущество с предложением в срок до декабря 2024 года проработать вопросы:

- о внесении изменений в Методические рекомендации по определению целевых функций земельных участков, находящихся в казне Российской Федерации¹⁴⁹, в части установления однозначных критериев определения целевых функций (подфункций) земельных участков «Предоставление земельных участков собственникам объектов недвижимости» или «Аренда без проведения торгов», а также в части наименования категории объектов недвижимости, относящихся к жилым помещениям;
- об организации анализа изменений кадастровой стоимости федеральных земельных участков вследствие проведенной в 2022 году кадастровой оценки и принятии предусмотренных законодательством мер по установлению справедливой кадастровой стоимости земельных участков;
- об исключении требований о направлении в Росимущество ТО Росимущества в составе предложений в плановые документы по приватизации выписок из РГИ и ЕГРН;
- об установлении в системе учета форматно-логического контроля, позволяющего исключить повторный учет объектов федерального имущества;
- о внесении изменений в Приказ № 532/дсп в целях устранения выявленных недостатков.

Сведения о предложениях (рекомендациях) по итогам настоящего контрольного мероприятия приведены в карте предложений (рекомендаций), являющейся приложением № 22 к отчету о результатах ЭАМ.

10.4. Направить представления Счетной палаты Росимуществу, МТУ Росимущества в Хабаровском крае и Еврейской автономной области, ТУ Росимущества в Волгоградской области, Московской области, Ростовской областях, МТУ Росимущества в Мурманской области и Республике Карелия с требованиями устранить выявленные нарушения и недостатки.

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

149. Утверждены приказом Росимущества от 28 июня 2022 г. № 145.

