



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об утверждении отчета об исполнении областной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости в Пермской области (2003-2011 годы)"

24.06.2013

№ 107

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 10.06.2013 № 2344-13/07 на основе законопроекта и материалов, представленных с письмом губернатора Пермского края Басаргина В.Ф. от 07.06.2013 № СЭД-01-29-789.

Согласно законопроекту, представленному на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края, предлагается утвердить отчет об исполнении областной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости в Пермской области (2003 - 2011 годы)» (далее – Программы)¹. Законопроект разработан и внесен на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края в связи с окончанием реализации Программы.

Актуальность рассмотрения отчета об исполнении Программы обусловлена требованием Закона Пермской области от 05.02.2003 № 620-120 «О краевых (областных) целевых программах». Согласно ст. 7-1 этого закона отчеты об исполнении программ, срок реализации которых завершен, оформляются в виде законопроектов, вносимых на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края не позднее 1 сентября года, следующего за годом окончания реализации программы.

Основными целями Программы являются: создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного кадастрового учета объектов недвижимости на территории Пермского края, обеспечивающей эффективное использование земли и иной недвижимости, вовлечение их в оборот и стимулирование инвестиционной деятельности на рынке недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан.

¹ Программа утверждена Законом Пермской области от 06.11.2002 № 433-78.

Для достижения поставленных целей в Программе определены 5 направлений, включающих 12 мероприятий, сгруппированных по 3 основным блокам:

1. Информационное, правовое обеспечение системы ведения государственного земельного кадастра.

2. Совершенствование кадастровой деятельности. Создание и актуализация автоматизированных баз данных о земельных участках и других объектах.

3. Развитие системы государственного учета объектов недвижимости.

Кроме этого, Программа включает две подпрограммы:

- подпрограмма 1 «Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений в Пермской области (2003-2008 годы)» (далее – Подпрограмма 1). Основной целью Подпрограмм 1 является проведение разграничения государственной собственности на землю;

- подпрограмма 2 «Создание системы кадастра недвижимости в Пермском крае (2009-2011 годы)» (далее – Подпрограмма 2), направленная на создание системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости на территории Пермского края.

В качестве конечных результатов реализации программных мероприятий определены:

- создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного кадастрового учета объектов недвижимости;

- создание автоматизированной системы управления недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений;

- создание системы электронного обмена сведениями между органами (организациями) по формированию, кадастровому учету, технической инвентаризации, оценке, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- проведение разграничения государственной собственности на землю и регистрация прав собственности на земельные участки Российской Федерации и Пермского края и другие.

Специфика механизма реализации Программы состоит в том, что функции по управлению и контролю за реализацией Программы государственным заказчиком и исполнителем Программы (Агентство по управлению имуществом Пермского края) выполнялись во взаимодействии с Управлением Роснедвижимости по Пермскому краю (федеральная структура), которое осуществляло текущую координацию и контроль за выполнением конкретных видов работ. Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости производилось распределение средств федерального бюджета в рамках реализации мероприятий подпрограммы федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного

земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)»).

Реализация Программы и подпрограмм осуществлялась в рамках единого плана мероприятий, проводимого на разных уровнях и финансируемого из разных *источников*.

Федеральное финансирование Программы осуществлялось в рамках одноименной федеральной целевой программы. В связи с этим информация о привлеченных федеральных средств в отчете представлена в качестве приложения. Общая сумма средств, поступивших из федерального бюджета за период действия Программы составила 157,2 млн.руб., что более, чем на треть превысило первоначальный план (приложение 1 к аналитической записке).

Конкретные исполнители работ по отдельным мероприятиям Программы определялись государственным заказчиком на конкурсной основе в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2006 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Общий *объем финансирования* из краевого (областного) бюджета за весь период реализации Программы, Подпрограммы 1 и Подпрограммы 2, по данным представленного отчета, составил **701,02** млн. руб. (см. приложение 4 к представленному отчету), в том числе на реализацию Программы направлено **325,33** млн.руб., (46,4 % от общего объема финансирования), Подпрограммы 1 – 122,66 млн.руб. (17,5%), Подпрограммы 2 – 253,03 млн.руб. (36,1%). Освоение финансовых средств по Программе составило 91,2%, по Подпрограмме 1 – 86%, по Подпрограмме 2 – 40,7 %.

Основным направлением расходования средств краевого (областного) бюджета в рамках программных мероприятий были картографо-геодезические работы – **190,8** млн.руб. (37,8% к общему объему израсходованных средств), работы по разграничению государственной собственности на землю – **101,3** млн.руб. (20,1%), землеустроительные работы – **37,7** млн.руб. (7,5 %). В рамках Подпрограммы 1 наибольший удельный вес занимали работы по разграничению государственной собственности на землю – 96%, в том числе органам местного самоуправления были переданы средства в размере **52,4** млн.руб. (49,7%). В рамках Подпрограммы 2 наибольший удельный вес в расходах имеет развитие государственного учета объектов недвижимости – **33,3** млн.руб. (32,3%) (приложение 2 к аналитической записке).

Представленный отчет содержит 5 разделов, включающих сравнительный анализ ситуации до и после завершения Программы, оценку степени достижения целей и задач Программы, уровня выполнения программных мероприятий, уровня достижения показателей эффективности, сравнительный анализ финансовых и иных затрат.

В целом, показатели реализации Программы дают основания сделать вывод о достижении обозначенных целей и задач.

В результате действия Программы и Подпрограмм в Пермском крае оценены все сельскохозяйственные угодья (2,3 млн. га), кроме находящихся в лесном фонде. Завершена оценка земель поселений, рассчитаны кадастровые стоимости земель в 3,4 тыс. населенных пунктах. Определены кадастровые стоимости земель на площади 2,7 млн. га, что составляет 21,3 % от всего земельного фонда Пермской области.

Проведена инвентаризация земель, находящихся вне черты населённых пунктов, на площади 3456,8 тыс. га; проведена инвентаризация сведений о ранее учтённых земельных участках, информация о 485,6 тыс. земельных участках введена в базы данных автоматизированной системы государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости (далее АСГЗК и ГУОН); в базу данных АСГЗК и ГУОН по результатам кадастровых и землеустроительных работ введена информация по 295,8 тыс. земельных участков.

Созданы цифровые кадастровые карты по кадастровым районам в масштабе 1:10000 – 2024 планшета для 14 муниципальных образований.

Завершено формирование в качестве объектов государственного кадастрового учёта около 1 млн. землепользований в черте населенных пунктов Пермской области, Пермского края за исключением территории Коми-Пермяцкого автономного округа, а также на землях, занятых предприятиями и организациями промышленности, транспорта, связи и объектами иного сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения, общей площадью 4 млн. га.

Проведена инвентаризация сведений органов технического учёта по объектам недвижимости в муниципальных районах Пермского края, по 917 тыс. объектов капитального строительства информация введена в базу данных АСГЗК и ГУОН 61% от общего количества, (всего объектов в крае - 1502 тыс.).

На государственный кадастровый учёт поставлено 9051 земельных участков краевой и муниципальной собственности, зарегистрировано право собственности Пермского края по 3953 земельным участкам, право собственности муниципальных образований Пермского края - порядка 3000 тыс. земельных участков.

От реализации мероприятий Программы получен прямой экономический эффект, направленный на получение дополнительных доходов в бюджет Пермского края (области) от платы за землю. Общие поступления доходов в бюджет Пермского края от платы за землю выросли в 2011 году по сравнению с 2003 годом в 3,2 раза.

Основной объем поступлений земельных платежей составляет плата за земельные участки категории земель населенных пунктов (около 90 %). В 2011 году общие поступления платы за землю составили 6,3 млрд. руб., в том числе фактическое поступление земельного налога -

4,3 млрд. руб. В сравнении: на начало реализации Программы (2003 год) общая сумма земельного налога составляла порядка 1 млрд. руб.

Анализ реализации мероприятий областной целевой **Программы** с учетом финансирования из федерального бюджета представлен в приложении 3 к аналитической записке. Анализ проведен на основании сравнения значений показателей объемов работ на момент разработки программы и фактического значения показателей по итогам ее выполнения.

Из 18-ти представленных для анализа показателей по 7-ми достигнут 100% уровень исполнения (около 40% показателей), по 3 – более 95%, по 2 – более 80%.

Наиболее значимыми из первых 7-ми показателей с точки зрения влияния на увеличение доходов краевого бюджета являются: завершение государственной кадастровой оценки земель для целей налогообложения и перехода к расчету налоговой базы от кадастровой стоимости земли; ввод в базу данных АС ГЗК сведений об объектах недвижимости; инвентаризация земель, находящихся вне населенных пунктов. Среди мероприятий, по которым работы незавершенны, можно отметить актуализацию государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения (88,1% исполнения), а также создание кадастровой карты кадастрового деления по кадастровым районам в масштабе 1: 10000 в планшетном варианте (64,1%).

Итоги реализации **Подпрограммы 1** представлены в приложении 4 к аналитической записке. Из 7-ми показателей эффективности Подпрограммы по 3 достигнут 100% уровень исполнения (около 40% от числа показателей), по 1 показателю - более 60%.

Основной значимый показатель в данном блоке - это выполнение всего объема работ по разграничению государственной собственности на землю. Незавершенными остались мероприятия: по формированию дел на каждый земельный участок, закрепленный за юридическим лицом (61,6%), инвентаризации документов фонда перераспределения (2,7%), государственной регистрации прав на земельные участки (4,8%).

Показатели реализации **Подпрограммы 2** представлены в приложении 5 к аналитической записке. Анализ показал, что уровень исполнения Подпрограммы 2 наиболее низкий среди предыдущих разделов Программы. Из 12 показателей лишь по 1 достигнут наивысший уровень в данном блоке - 87%, по 1 показателю – 55%, по 2 – около 40%, по 3 – чуть более 30%. Вместе с тем отметим, что в результате реализации Подпрограммы 2 выполнены основные объемы работ по Коми-Пермяцкому округу по созданию картографической основы межселенной территории и инвентаризации земель, по созданию опорной межевой сети и установлению границ муниципальных образований. На момент завершения Подпрограммы 2 на треть сформирована автоматизированная база данных об объектах капитального строительства, которая продолжила формироваться в последующие годы.

В качестве **проблемных моментов** реализации Программы отметим следующие.

1. На основании представленного отчета, можно сделать вывод о том, что среди причин неполного достижения результатов по формированию автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости в установленные сроки, имеются причины как объективного, так и субъективного характера, которые напрямую зависели от исполнителей Программы.

В качестве *объективных* причин можно отметить специфику механизма реализации Программы (ведомственную разобщенность функций), а также частые изменения федерального законодательства в период реализации Программы. Кроме этого, на протяжении всего срока исполнения Программы наблюдалось ежегодное уточнение объемов работ, перераспределение финансовых средств краевого бюджета, что в итоге сказалось на конечных результатах и низком освоении финансовых средств.

Изменения в объемах финансирования вносились в Программу 7 раз.

Например, в 2004 году финансирование Программы и Подпрограммы 1 было уменьшено на 40 %, сумма средств, утвержденных в бюджете, составила 52 млн. руб., вместо запланированных 86,5 млн. руб. (по причине секвестирования расходов областного бюджета).

В 2006 году сокращено финансирование с 202,9 млн.руб. до 199,8 млн.руб. на картографо-геодезические работы; в 2007 год - на оценку земель с 33,6 до 23,5 млн.руб. Ежегодная сумма финансирования Программы из краевого бюджета сократилась с 485,9 млн.руб. в 2002 году до 325,3 млн.руб. в 2010 году.

Среди причин *субъективного* характера можно отметить несвоевременность внесения изменений в финансирование Программы, задержку проведения конкурсных процедур и заключения государственных контрактов.

Так, в 2007 году из-за указанных причин сроки приемки работ и оплата работ по контрактам были перенесены на 2008 год (в сумме 55,2 млн. руб.).

Сумма неосвоенных средств в 2007 году в рамках Закона составляла 9362,7 тыс. руб., в том числе 6466,9 тыс. руб. – экономия средств на конкурсах, 938,9 тыс. руб. – не состоявшиеся конкурсные процедуры, 1956,9 тыс. руб. – средства, не выставленные к размещению на конкурс.

2. Кроме этого, к проблемным моментам представленного отчета следует отнести отдельные недостатки в его оформлении, связанные с отсутствием оценочных показателей, а также информации по отдельным разделам.

2.1. В отдельных таблицах «Оценка эффективности реализации программы» (приложения 1-3 к отчету) степень обеспеченности картографическими материалами, обеспечение землеустроительными работами и другие показатели приведены в абсолютных цифрах, которые не дают представления о степени достижения показателей.

2.2. В разделе V к отчету «Сравнительный анализ финансовых и иных затрат на реализацию Программы в целом, по источникам финансирования, в разрезе мероприятий, исполнителей Программы и по территориям Пермского края (области)» отмечено, что часть средств федерального бюджета направлена на реализацию Программы через органы федерального казначейства. Вместе с тем, фактическое расходование данных средств по мероприятиям в отчете не представлено.

В приложении 5 «Информация о привлечении средств федерального бюджета» представлен объем финансирования в объеме 157,1 млн.руб., тогда как в разделе V отчета обозначена цифра 210,1 млн.руб.

3. Программой установлены объемы работ и затраты финансовых средств на мероприятия в разрезе муниципальных образований. В соответствии с отчетом органам местного самоуправления были направлены средства в объеме 11,4 млн.руб. на картографическое обеспечение и 64 млн.руб. на работы по разграничению государственной собственности на землю. Вместе с тем, информация о выполнении работ и использование финансовых средств в разрезе муниципальных образований не представлена.

4. Отчет представлен с нарушением срока, установленного краевым законодательством.

В соответствии с законом «О краевых (областных) целевых программах» отчет должен быть представлен не позднее 1 сентября года, следующего за окончанием программы, то есть срок предоставления отчета истек в 2012 году.

На основе проведенного анализа считаем, что в целом представленный отчет, несмотря на проблемные моменты, отражает выполнение задач, поставленных Программой. За период ее реализации в Пермском крае практически завершено создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного кадастрового учета объектов недвижимости, использование которой окажет существенное влияние на повышение эффективности принимаемых решений государственными органами власти, а также и субъектами предпринимательской деятельности.

В результате реализации Программы в Пермском крае созданы условия для регулярного роста налоговой базы по земельному налогу и налогам на имущество, а также сборов, получаемых за ведение государственного кадастрового учета недвижимости и предоставление сведений из государственного кадастра недвижимости.

Заместитель начальника управления,
советник государственной гражданской
службы Пермского края 1 класса

Е.А.Селянинова

