



**ПОСТАНОВЛЕНИЕ №2
от 13 февраля 2018 года**

**по Отчету аудита соответствия учета, регистрации и управления
публичным имуществом, а также налогообложения недвижимого
имущества**

Счетная палата в присутствии г-жи Вероники Врагалевой, государственного секретаря Министерства финансов; г-на Анатолия Усатого, государственного секретаря Министерства экономики и инфраструктуры; г-на Штефана Кригана, заместителя директора Агентства земельных отношений и кадастра; г-на Виталия Чолак, заместителя директора Агентства публичных услуг; г-на Игоря Цуркану, заместителя директора Государственной налоговой службы; г-на Иона Гроза, председателя района Кахул; г-на Константина Кожокару, примара мун. Единец; г-на Нистора Грозаву, заместителя примара мун. Кишинэу; г-на Геннадия Шмулиски, заместителя примара мун. Бэлць; г-на Феодосия Бордиан, заместителя примара мун. Сорока, а также других ответственных лиц Государственной канцелярии, Агентства публичной собственности, аудируемых органов и учреждений, руководствуясь ст.2 (1) и ст.4 (1) а) Закона №261-XVI от 05.12.2008¹ и ст.3 (1) и ст.5 (1) а) Закона №260 от 07.12.2017², рассмотрела *Отчет аудита соответствия учета, регистрации и управления публичным имуществом, а также налогообложения недвижимого имущества.*

Аудиторская миссия была проведена на основании ст.28, ст.30 и ст.31 Закона №261-XVI от 05.12.2008 и ст.9, ст.31 и ст.32 Закона №260 от 07.12.2017 в соответствии с Программой аудиторской деятельности Счетной палаты³ и согласно Международным стандартам Высших органов аудита⁴, с целью оценки соответствия учета, регистрации и управления публичным имуществом, а также налогообложения недвижимого имущества. Подход аудита основывался на проблемах и результатах.

Для подтверждения констатаций, выводов и рекомендаций, аудит охватил деятельность и меры, реализованные в 2016 году (с расширением, в

¹ Закон о Счетной палате №261-XVI от 05.12.2008 (далее – Закон №261-XVI от 05.12.2008).

² Закон об организации и функционировании Счетной палаты Республики Молдова №260 от 07.12.2017 (далее – Закон №260 от 07.12.2017).

³ Постановления Счетной палаты №47 от 05.12.2016 „Об утверждении Программы аудиторской деятельности Счетной палаты на 2017 год” (с последующими изменениями и дополнениями) и №75 от 29.12.2017 „Об утверждении Программы аудиторской деятельности Счетной палаты на 2018 год”.

⁴ Постановление Счетной палаты №60 от 11.12.2013 „О применении Международных стандартов аудита Высших органов аудита 3-го уровня – ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300, ISSAI 400 в рамках аудиторских миссий Счетной палаты”, Постановление Счетной палаты №7 от 10.03.2014 „О применении Руководящих направлений аудита (ISSAI 1000-9999) в рамках публичного аудита”.

некоторых случаях, на предыдущие и последующие годы) руководящими лицами местных публичных органов и центральных публичных органов (далее – МПО и ЦПО), по соответствующему обеспечению процесса учета, регистрации, отчетности и управления публичным имуществом, а также налогообложения недвижимого имущества соответствующими органами.

Аудиторские доказательства были собраны в Агентстве земельных отношений и кадастра (АЗОК), Агентстве публичной собственности (АПС), Государственной налоговой службе (ГНС), ГП „Cadastru” (в настоящее время - Агентство публичных услуг), местных публичных органах из муниципиев Кишинэу, Бэлць, Кахул, Единец, Сорока, а также в других АТЕ I и II уровня.

Рассмотрев результаты аудита и заслушав представленный Отчет, а также пояснения ответственных лиц, присутствующих на заседании, Счетная палата

УСТАНОВИЛА:

Аудиторская миссия делает вывод, что нарушения и недостатки, выявленные предыдущими аудитами в процессе учета, регистрации, отчетности и управления публичным имуществом, а также налогообложения недвижимого имущества, практически остались теми же, не были установлены заслуживающие доверия действия ответственных органов по устранению существующих проблем, что привело к неэффективному управлению имуществом и, как следствие, нанесению ущерба бюджету.

В контексте предпринятых аудитом действий были выявлены слабые пункты, которые обусловили существенные препятствия в реализации указанных процессов, что относится, в основном, к следующему:

- недостаточное осуществление со стороны АЗОК мониторинга реализации государственных программ по созданию кадастра недвижимого имущества, разграничению земель, являющихся публичной собственностью, а также внедрению новой системы оценки недвижимого имущества с целью налогообложения; отсутствие достаточных финансовых средств и неэффективное их использование, что надолго задержало завершение этих программ (массовую регистрацию объектов недвижимого имущества и прав на него (в том числе наделение земельными участками)); проведению инвентаризации, разграничению и взятию на учет объектов недвижимого имущества публичной собственности; оценке в налоговых целях недвижимого имущества частной собственности;
- работы по регистрации недвижимого имущества на I этапе (1998-2006 годы) и на II этапе (2007-2010 годы) Государственной программы по созданию кадастра недвижимого имущества были частичными и произведены с большими отклонениями от законодательно-нормативной базы, данный факт констатирован и в предыдущих Отчетах Счетной палаты. В результате, по состоянию на 01.01.2017 из 30,45 тыс. км² территории Республики Молдова (без населенных пунктов восточной части) в Регистре недвижимого имущества были зарегистрированы земельные участки площадью лишь 20,56 тыс. км², или 32,5% от площади земельных участков страны не были выявлены в натуре и не был установлен их собственник.

Согласно объяснениям, представленным МПО, причиной этой ситуации являются завышенные тарифы для первичной регистрации недвижимого имущества;

- незавершение процесса выделения участков гражданам согласно положениям ст.11 Земельного кодекса. Так, согласно данным ГП „Cadastru”, по состоянию на 01.01.2017 в Регистре недвижимого имущества были зарегистрированы земельные участки в количестве 20591 площадью 8679,5 га публичной государственной или местной собственности, прилегающие к частным жилым домам, которые должны перейти в частную собственность;
- существующий порядок выявления и регистрации недвижимого имущества, осуществляемый в зависимости от вида или его собственника, обуславливает неэффективное использование бюджетных и частных средств и требует постоянного выделения бюджетных ресурсов для их разграничения и первичной регистрации;
- несоответствие показателей по классификации земельных участков из Регистра недвижимого имущества с показателями из Земельного кадастра генерирует неэффективное использование ресурсов (в том числе финансовых), необходимых для обеспечения надлежащего учета всех объектов недвижимого имущества. Вместе с тем, ограниченные финансовые и человеческие ресурсы МПО, а также необеспечение кадастровыми органами МПО соответствующей информацией и в необходимой форме обуславливают осуществление ненадлежащего и недостоверного земельного мониторинга как на местном, так и на национальном уровне;
- система отчетности имущества публичной собственности, утвержденная Постановлением Правительства №675 от 06.06.2008, не обеспечивает взаимодействие с Регистром недвижимого имущества и не отражает объекты недвижимого имущества, которыми владеют МПО;
- включение некоторых неполных данных в Регистр недвижимого имущества влияет на его качество и не позволяет облагать налогом зарегистрированное имущество. Вместе с тем, ГНС и МПО не обеспечили корректировку ГП „Cadastru” недостатков из Регистра недвижимого имущества. В результате, по состоянию на 01.01.2017 только в мун. Кишинэу имелось 12,7 тыс. объектов недвижимости с оцененной стоимостью, которые не были обложены налогом, потери бюджета составляли ежегодно 2,4 млн. леев;
- объекты недвижимого имущества, права на которые не зарегистрированы, не облагаются налогом по причине отсутствия механизма по выявлению субъекта налогообложения;
- процесс оценки недвижимого имущества в целях налогообложения является частичным и недостоверным. Так, только в мун. Кишинэу не оценено 38236 объектов недвижимости, потери бюджета от соответствующего необложения их налогом, оцененные аудитом, составляют ежегодно около 7,6 млн. леев;
- методология оценки недвижимого имущества в налоговых целях до настоящего времени не обеспечивает исчисление стоимости, приближенной

к рыночной, эта методология не была откорректирована в соответствии с предыдущими рекомендациями Счетной палаты;

- вместо обеспечения завершения оценки в налоговых целях объектов недвижимого имущества, АЗОК провело в 2016 году специальную переоценку уже оцененного имущества, процесс, затраты на который оказались неэффективными;
- налогообложение объектов недвижимого имущества посредством АИС „Фискальный кадастр” является уязвимым, система генерирует множество ошибок, а именно: невключение объектов недвижимости в обложение налогом, дублирование налогообложения для одного и того же объекта, ошибочное начисление налогов, отклонения между конечным остатком одного периода и первоначальным остатком непосредственно следующего за ним периода и др.;
- ограниченные ресурсы МПО и неэффективная их деятельность не обеспечили налогообложение всех объектов недвижимого имущества. Так, в мун. Кишинэу, согласно АИС „Фискальный кадастр”, не облагались налогом 2125 оцененных объектов недвижимости или 0,6% от общего числа объектов (с оцененной стоимостью 1331,3 млн. леев), потери бюджета ежегодно составляли 1,3 млн. леев. Также, необеспечение МПО и ЦПО создания ассоциаций совладельцев в кондоминиуме и передачи им имущества, относящегося к приватизированным квартирам (земельных участков, зданий), провоцирует необложение налогом соответствующего имущества;
- необеспечение жизнеспособной процедуры налогообложения недвижимого имущества, находящегося на этапе завершения 50% и выше, не завершено в течение 3 лет после начала строительных работ, обусловлено отсутствием необходимых средств для оценки уровня завершения и стоимости объектов недвижимости, а также отсутствием учета этих строений;
- ненадлежащий процесс налогообложения объектов недвижимого имущества публичной собственности, переданных в аренду/наем, не оценка их в налоговых целях, а также нерегистрация этих прав к Регистре недвижимого имущества приводят к необложению налогом этих объектов в установленном порядке;
- отсутствие в настоящее время полной базы данных по объектам недвижимого имущества, которая позволит МПО регламентировано планировать налог на это имущество, независимо от его собственников (физические или юридические лица, публичного или частного права);
- отсутствие исчерпывающей нормативной базы по регламентированию порядка определения площадей земельных участков, прилегающих и примыкающих к частным объектам, а также не проявление АЗОК публичного интереса обуславливают приватизацию АПС и МПО по нормативной цене (значительно ниже, чем рыночная) необоснованно больших площадей публичных земельных участков, примыкающих к частным строениям, что ведет к нанесению ущерба государственному бюджету и местным бюджетам;

- безответственное отношение МПО к неправомерному занятию земельных участков, осуществлению на них строительства и сдаче их в эксплуатацию с согласия местных органов приводит в итоге к потере прав публичной собственности или к нерегламентированной приватизации земельных участков, относящихся к строениям, по нормативной цене, установленной путем применения коэффициентов снижения. Этой ситуации способствуют МПО путем выдачи градостроительных сертификатов или разрешений на строительство некоторым лицам, которые не имеют прямого согласия собственника земельного участка осуществлять строительство, а также ГП „Cadastru”, которое регистрирует права на эти здания без согласия собственника земельного участка;
- МПО не обеспечивают прозрачность при сдаче в аренду/наем публичной собственности (на основании конкурса/торгов), в том числе после истечения сроков договоров аренды/найма, чем значительно снижают возможные бюджетные доходы, что впоследствии обуславливает непрозрачную их приватизацию;
- осознанным методом нанесения ущерба бюджету является сдача в аренду земельных участков для осуществления строительства (особенно жилых домов) на небольшой и средний срок, так как после истечения этого срока собственник земельного участка уже не может его использовать в соответствии с первоначальным назначением. В случае строительства жилых домов после продажи всех квартир арендатор не продлевает срок аренды земельного участка и не покупает его по нормативной цене. Согласно законодательству, земельный участок должен быть безвозмездно передан МПО в собственность Ассоциации совладельцев в кондоминиуме;
- отдельная продажа здания и прилегающего земельного участка вместо единого комплекса провоцирует занижение бюджетных доходов в результате последующей приватизации прилегающего земельного участка по нормативной цене с применением коэффициентов снижения;
- несоответствие положений Закона о нормативной цене и порядке купли-продажи земли №1308-ХІІІ от 25.07.1997 с нынешней ситуацией, существующей на рынке, а также непоследовательность положений ст.10 (11) и ст.10¹ (1) этого же закона приводят к начислению существенно заниженной платы за аренду и цены продажи прилегающих земельных участков по сравнению с ценами, существующими на рынке;
- безответственность МПО, а также ограниченные возможности АПС по установлению и взысканию платы за пользование земельными участками публичной собственности, прилегающими к частным и приватизированным объектам, благоприятствуют некоторым экономическим агентам и непоступлению соответствующих доходов в бюджет;
- несмотря на то, что Постановлением Правительства №351 от 23.03.2005 был утвержден Список объектов недвижимого имущества, являющихся публичной собственностью государства, он не включает и прилегающие к этим объектам земельные участки, а также содержит

некоторые ошибочные данные, что провоцирует неопределенность в управлении этими объектами;

- ЦПО и МПО не разработали и не утвердили механизм, который бы регламентировал режим, особенности и критерии выделения участков для строительства жилых домов вновь созданным семьям (ст.11 Земельного кодекса), в результате было возможно бесплатно предоставлять земельные участки некоторым бенефициарам, которые раньше имели жилые помещения, но их продали;

- аудируемые МПО нерегламентировано применяют нормативную цену 621,05 леев/балл-га при продаже земельных участков, прилегающих к частным жилым домам, полученных вне процедуры, предусмотренной ст.11 Земельного кодекса;

- МПО из мун. Кишинэу не обеспечивают учет договорных условий, которые предусматривают предоставление в местную собственность некоторых помещений после завершения строительства или проведения ряда работ публичного интереса, а также регистрацию этих прав в Регистре недвижимого имущества, что в итоге приводит к потере прав на это имущество;

- МПО, в нарушение положений ст.77 Закона о местном публичном управлении №436-XVI от 28.12.2006, не обеспечили проведение годовой инвентаризации объектов публичной собственности и их отражение в бухгалтерском учете, в результате они не владеют исчерпывающей информацией относительно состава, структуры, управляющего и порядка использования этого имущества;

- ненадлежащий аналитический учет расчетов и платежей по аренде, найму, продаже и приватизации публичных объектов недвижимого имущества, а также отсутствие ряда подтверждающих бухгалтерских документов (накладных), связанных с этими операциями, не позволили проследить МПО за полной и своевременной уплатой этих платежей;

- утверждение судебными инстанциями некоторых постановлений по сдаче в аренду или продаже недвижимого имущества в отсутствие согласия местных советов препятствует свободному исполнению права собственности, что обуславливает лишение МПО этого имущества, в том числе из публичной сферы (которое не может преследоваться и продаваться);

- отсутствие ряда законодательных и нормативных положений, связанных с порядком начисления платежей за аренду земельных участков, находящихся под водой и прилегающих к ней, обуславливает начисление этих платежей аналогично сельскохозяйственным участкам, что не является справедливым с точки зрения экономического результата по сравнению с экономическим эффектом от использования земельных участков в сельскохозяйственных целях;

- необеспечение присутствия представителя МПО при приемке всех видов строений и соответствующих сооружений, предусмотренных Постановлением Правительства №285 от 23.05.1996, не обеспечивает МПО

рычагами по противодействию неразрешенным строениям на публичных земельных участках;

- игнорирование и/или поверхностное и несоответствующее внедрение рекомендаций предыдущих аудиторских миссий Счетной палаты⁵, а также собственные институциональные дисфункциональности ЦПО и МПО в целом являются совокупностью факторов, генерирующих несоответствия и уязвимости, связанные с администрированием публичного имущества в целом.

Обобщая отмеченные недостатки и нарушения, внешний публичный аудит делает акцент на некоторые возможные решения по устранению и улучшению существующей ситуации в аудируемой области. Основное решение состоит в пересмотре законодательной и нормативной базы в смысле соотнесения нынешнего состояния работ с принципами защиты публичных интересов. Так, органам рекомендуется безоговорочно внедрить соответствующие меры, связанные с завершением процесса регистрации в кадастре, в том числе с налоговой точки зрения, объектов недвижимого имущества публичной и частной собственности, а также повысить эффективность управления публичной собственностью с целью увеличения бюджетных доходов.

Исходя из вышеизложенного, на основании ст.7 (1) а), ст.15 (2) и (4), ст.16 с) и ст. 34 (3) Закона №261-XVI от 05.12.2008, а также ст.7 (2), ст.14 (2) и ст.15 d) Закона №260 от 07.12.2017, Счетная палата

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить Отчет аудита соответствия учета, регистрации и управления публичным имуществом, а также налогообложения недвижимого имущества, приложенный к настоящему Постановлению.

2. Настоящее Постановление и Отчет аудита направить:

2.1. Местным публичным органам⁶ для информирования и потребовать:

2.1.1. точного внедрения рекомендаций, устранения недостатков, отраженных в Отчете аудита, с разработкой в течение месяца плана действий, в котором будут указаны сроки реализации и ответственные лица;

2.1.2. рассмотрения на заседаниях местных советов результатов аудита и отчетов об управлении публичным имуществом;

2.1.3. обеспечить в течение двух месяцев проведение надлежащей и полной инвентаризации объектов недвижимого имущества (включая земельные участки) местной публичной собственности и их регистрацию в бухгалтерском учете;

⁵ Отчет аудита внедрения Государственной программы создания кадастра недвижимого имущества в 2008-2009 годах, утвержденный Постановлением Счетной палаты №8 от 09.02.2011; Постановление Счетной палаты №37 от 31.07.2012 „По Отчету аудита бюджетов и управления публичным имуществом административно-территориальных единиц мун. Кишинэу за период 2010-2011 годов”, Постановление Счетной палаты №35 от 28.06.2013 „По Отчету аудита бюджетов и управления публичным имуществом в 2012 году в административно-территориальных единицах мун. Кишинэу” и др.

⁶ Местным советам и примарам муниципалитетов Кишинэу, Бэлць, Кахул, Единец и Сорока; районным советам и председателям районов Кахул, Хынчешть и Криулень.

2.1.4. восстановления надлежащего и достоверного учета расчетов, связанных с продажей, сдачей в аренду и в наем публичного имущества, с последующим интегрированием его в бухгалтерский учет МПО;

2.1.5. составления регистра учета недвижимого имущества административно-территориальной единицы, который отразит: кадастровый номер земельных участков, строений и помещений; их площадь; вид и порядок их использования; их собственников и управляющих; оцененную стоимость, которая послужит основанием для: актуализации земельного кадастра; инвентаризации публичной собственности; обеспечения налогообложения недвижимого имущества;

2.1.6. недопущения в будущем предоставления земельных участков в аренду для осуществления строительства, обеспечив их продажу на торгах или передачу в частно-государственное партнерство;

2.1.7. пересмотра договоров сдачи в аренду земельных участков для осуществления строительства (за исключением предоставленных на основании публичных торгов), изучив возможность замены в правах и обязательствах арендодателя, который передал земельный участок инвестору на основании договора простого товарищества;

2.1.8. полного соблюдения положений ст.77 (5) Закона №436-ХVI от 28.12.2006 при продаже, сдаче в аренду/наем объектов недвижимого имущества, а также при продлении срока аренды/найма;

2.1.9. завершения процесса наделения граждан земельными участками, прилегающими к жилым домам, согласно положениям ст.11 Земельного кодекса, которые имеют подтверждающие документы по предоставлению и/или владению этими земельными участками;

2.1.10. предоставления разрешающих документов на строительство лишь при наличии согласия собственников земельных участков;

2.2. Агентству земельных отношений и кадастра, Агентству публичных услуг для информирования, точного внедрения рекомендаций, устранения недостатков, отраженных в Отчете аудита, а также в Отчете аудита внедрения Государственной программы создания кадастра недвижимого имущества в 2008-2009 годах, утвержденного Постановлением Счетной палаты №8 от 09.02.2011, и потребовать:

2.2.1. внедрения государственных программ по идентификации и регистрации недвижимого имущества исходя из территориального принципа;

2.2.2. обеспечения правильности данных из РНИ, в частности, правильности регистрации прав государственной, местной и частной собственности в рамках первичной массовой регистрации, с обеспечением наличия решений и соответствующих обоснований регистраторов;

2.2.3. пересмотра и актуализации методологии по оценке недвижимого имущества в целях налогообложения, которая послужит в качестве базы для переоценки недвижимого имущества;

2.2.4. увязать сроки, необходимые для завершения Государственной программы создания кадастра недвижимого имущества (Постановление Правительства №1030 от 12.10.1998), Программы разграничения земель,

находящихся в публичной собственности (Постановление Правительства №1528 от 29.12.2007), Программы мероприятий по внедрению новой системы оценки объектов недвижимого имущества в целях налогообложения (Постановление Правительства №670 от 09.06.2003), с имеющимися в государственном бюджете финансовыми средствами;

2.3. Государственной налоговой службе для информирования и потребовать:

2.3.1. устранения недостатков из АИС „Фискальный кадастр” путем обеспечения налогообложения объектов недвижимого имущества, выявленных как „недействительные”;

2.3.2. выявления ряда решений для обеспечения налогообложения недвижимого имущества публичной собственности, сданного в аренду/наем;

2.4. Министерству экономики и инфраструктуры и Агентству публичной собственности для информирования и потребовать:

2.4.1. обеспечить пересмотр и дополнение Списка объектов недвижимого имущества, являющихся государственной собственностью, утвержденного Постановлением Правительства №351 от 23.03.2005, в том числе путем включения земельных участков публичной собственности;

2.4.2. разработать исчерпывающую нормативно-методологическую базу, которая будет регламентировать порядок определения площадей земельных участков, прилегающих и примыкающих к частным объектам;

2.4.3. пересмотреть и дополнить Закон №1308-ХІІІ от 25.07.1997, в том числе путем: запрещения сдачи в аренду земельных участков, являющихся публичной собственностью, для осуществления строительства, установления отдельного порядка начисления платежей за аренду земельных участков, занятых водой или прилегающих к ним (в зависимости от цели их использования) и др.;

2.5. Государственной канцелярии и ее территориальным офисам для информирования и для инициирования соответствующей экспертизы относительно соответствия нормативных актов местных публичных органов, указанных в Отчете аудита, существующей законодательной базе;

2.6. МПО II уровня, не указанным в Отчете аудита, для информирования и потребовать довести до сведения МПО I уровня о необходимости добровольного соблюдения ими требований и рекомендаций Счетной палаты, имея в виду наличие аналогичных недостатков, установленных в рамках аудируемых АТЕ;

2.7. Министерству финансов для информирования;

2.8. Министерству юстиции и Высшему совету магистратуры для информирования и рассмотрения возможности/необходимости улучшения механизмов/инструментов с целью повышения эффективности процедур по осуществлению мониторинга деятельности судебных инстанций со ссылкой на постановления, в судебных делах которых объектом является публичное имущество, в том числе для исключения случаев незаконного отчуждения;

2.9. Генеральной прокуратуре и Национальному центру по борьбе с коррупцией для информирования и рассмотрения материалов аудита, согласно компетенциям;

2.10. Правительству Республики Молдова для ознакомления с целью:

2.10.1. ускорения выявления, разграничения, регистрации и составления отчетности по публичному имуществу, а также пересмотра и дополнения Списка объектов недвижимого имущества, являющихся государственной собственностью, утвержденного Постановлением Правительства №351 от 23.03.2005;

2.10.2. установления приоритетных направлений повышения эффективности управления публичным имуществом;

2.10.3. оценки способности Агентства публичной собственности обеспечить эффективное управление земельными участками, являющимися государственной собственностью, прилегающими к частным объектам, с оценкой возможности передачи некоторых видов земель в местную публичную собственность;

2.11. Парламенту Республики Молдова для информирования и возможного инициирования парламентскими комиссиями заслушивания относительно ситуации в аудируемой области.

3. О мерах, принимаемых для исполнения подпунктов 2.1. - 2.6. из настоящего Постановления, ежеквартально информировать Счетную палату и в срок 12 месяцев от даты публикации в Официальном мониторе Республики Молдова – о внедрении рекомендаций из Отчета аудита.

4. Настоящее Постановление публикуется в Официальном мониторе Республики Молдова в соответствии со ст.34 (7) Закона №261-XVI от 05.12.2008, а также со ст.10 а), ст.34 (2) Закона №260 от 07.12.2017.

**Вячеслав УНТИЛА,
Председатель**