



Законодательное Собрание
Иркутской области
№ ПЗ - 946
Дата: 25.11.2021

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1

тел. 24-16-09,
факс 24-05-24,
ksp38@irksp.ru

Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

А.В.ВЕДЕРНИКОВУ

"16" декабря 2021 г. № 01/12-1989

На № _____ от " _____ " _____ 2021 г.

О направлении заключения КСП
Иркутской области от 16.12.2021
№ 12/77-Э

Уважаемый Александр Викторович!

В соответствии со статьей 7 Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» направляем Вам заключение КСП Иркутской области от 16.12.2021 № 12/77-Э по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по предоставлению меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей, в виде социальной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта» (ПЗ-946).

Приложение: на 6 л. в 1 экз.

Председатель

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат: 24802575E6332B9B6A32C446056BFD1672B8255A
Владелец: Морохоева Ирина Петровна
Действителен: с 15.12.2020 по 15.03.2022

И.П. Морохоева

Корень К.С.
Тел. +7 (3952) 24-02-84

Законодательное Собрание
Иркутской области
Вх. № 6840
Дата: 18.12.2021
на 7 листах, индекс 01-4



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 12/77-Э

по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по предоставлению меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей, в виде социальной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта»
(№ ПЗ-946)

«16» декабря 2021 года

г. Иркутск

*Рассмотрено на коллегии КСП области 16.12.2021
и утверждено распоряжением
председателя КСП Иркутской области
от 16.12.2021 № 163 -р*

Заключение по результатам экспертизы проекта Закона Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по предоставлению меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей, в виде социальной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта» (№ ПЗ-946) (далее – проект Закона, Законопроект) подготовлено на основании поручения Законодательного Собрания Иркутской области от 26.11.2021 № 3666.

Законопроект внесен на рассмотрение в Законодательное Собрание Иркутской области указом Губернатора Иркутской области от 24.11.2021 № 311-уг.

По результатам проведения экспертизы Законопроекта установлено следующее.

Законопроектом предлагается наделить органы местного самоуправления областными государственными полномочиями по предоставлению меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей, в виде социальной выплаты на обеспечение жилым помещением **взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков**, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта. При этом, сама мера социальной поддержки и, соответственно, расходное обязательство Иркутской области установлено Указом Губернатора Иркутской области от 09.06.2021 № 158-уг «Об установлении меры

социальной поддержки граждан, имеющих трех и более детей, в виде социальной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта» (далее – Указ № 158-уг).

По мнению Контрольно-счетной палаты, с учетом положений части 3 статьи 38 Устава Иркутской области, Законопроектом **предлагается концептуально некорректная правовая конструкция**, когда Законом Иркутской области передаются на уровень муниципальных образований государственные полномочия по предоставлению меры социальной поддержки, установленной Указом Губернатора.

Полагаем, что до рассмотрения и принятия Законопроекта № ПЗ-946 необходимо и целесообразно разработать Законопроект «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, имеющих трех и более детей, в виде социальной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта».

Контрольно-счетной палатой проводилось контрольное мероприятие (Отчет №11/2-КМ от 03.02.2021), в ходе которого также уделено внимание вопросам предоставления земельных участков многодетным семьям.

Несмотря на то, что Минимуществом ведутся перечни заявителей о постановке на земельный учет, оценить реальное количество граждан нуждающихся в предоставлении земельных участков в собственность не представляется возможным, поскольку в соответствии с нормами Закона Иркутской области от 28.12.2015 № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» многодетная семья, члены которой постоянно проживают в поселении, находящемся в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (далее - ЦЭЗ БПТ), могут обратиться с заявлением о постановке на учет в нескольких муниципальных образованиях. Кроме того, многодетные семьи имеют право встать на земельный учет на федеральных землях.

Кроме того, не решается вопрос и по обеспечению участков для предоставления многодетным семьям инфраструктурой.

Низкие темпы предоставления земельных участков обусловлены следующими основными причинами.

1. Дефицит свободных земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства. Отсутствие свободных земельных участков в соответствии с генеральными планами застройки в пределах границ населенных пунктов, характерен, в первую очередь, для городов Иркутск, Ангарск, Шелехов и поселений Иркутского района. Источники расширения границ практически исчерпаны. Имеющиеся границы свободных зон около границ населенных пунктов заняты преимущественно федеральными землями (земли сельскохозяйственного назначения) и

землями лесного фонда, также находящимися в федеральной собственности. Включение данных зон в границы сопряжено со значительными сложностями в связи с отсутствием заинтересованности федеральных органов, организаций и учреждений, распоряжающихся данными участками. В соответствии с федеральным законодательством земли лесного фонда практически запрещены к передаче в муниципальную собственность.

В соответствии с п.п. 14 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса ограничиваются в обороте земельные участки, находящиеся в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а в соответствии пунктом 2 статьи 27 Земельного кодекса земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность. На основании изложенного, образовать земельные участки и утвердить схемы расположения земельных участков для ИЖС, личного подсобного хозяйства (приусадебного земельного участка с возведением жилого дома) для предоставления в собственность бесплатно на территории таких зон невозможно.

2. Расположение отдельных муниципальных образований Иркутской области (Слюдянский район, Ольхонский район, частично Иркутский район) в границах ЦЭЗ БПТ, где существует запрет на предоставление земельных участков в собственность, а также на строительство индивидуальных жилых домов, в соответствии с п.п. 4 п. 5 и п. 2 ст. 27 Земельного кодекса земельные участки ограничиваются в обороте и в частную собственность не предоставляются.

3. Необеспеченность выделяемых земельных участков транспортной и инженерной инфраструктурой, что значительно снижает интерес очередников к получению земельных участков в той или иной отдаленной территории.

Эксперты ОНФ¹ неоднократно указывали на проблемы, связанные с отсутствием инженерной и транспортной инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых многодетным семьям. Так, «гражданам из года в год выдаются участки без электричества, воды, газа и даже дорог. Главной проблемой, по мнению экспертов ОНФ, является отсутствие в региональных законодательных актах указания на то, что к земельным участкам непременно должна быть подведена инфраструктура. В рамках мониторинга исполнения указа Президента РФ эксперты ОНФ провели анализ региональных нормативно-правовых актов и программных документов всех субъектов РФ, где указываются меры по обеспечению земельных участков для многодетных семей инженерной инфраструктурой. Всего законы о бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям² приняты в 82 субъектах РФ, при этом только в 23 регионах меры по созданию инженерной инфраструктуры носят обязательный характер. В 49 регионах³ они носят рекомендательный или неопределенный характер, не позволяющий

¹ <https://onf.ru/2017/10/10/eksperty-onf-v-regionah-poruchenie-prezidenta-ob-uluchshenii-zhilishchnyh-usloviy/>

² по состоянию на конец 2017 года

³ В соответствии с п.2 ст. 9 Закона области №146-ОЗ «При предоставлении земельных участков в собственность граждан бесплатно организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов на основе документов территориального

установить, что к какому-то определенному сроку участки будут обеспечены всей необходимой инфраструктурой. Еще в 10 регионах нормы о том, что земельные участки должны обеспечиваться инженерной инфраструктурой, попросту отсутствуют. При предоставлении земельных участков в собственность граждан бесплатно организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с полномочиями, установленными законодательством. При этом для решения данной проблемы финансовые источники у муниципальных образований отсутствуют».

Согласно информации, представленной отдельными органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, ориентировочная сумма первоначальных финансовых затрат по обеспечению планируемых к предоставлению земельных участков объектами инженерной и транспортной инфраструктуры составляет более 7 млрд. рублей. Так, для обеспечения дорожной инфраструктурой земельных участков только на территории Ангарского городского округа требуется построить 78,482 км автомобильных дорог, ориентировочной стоимостью 1,96 млрд. р. Стоимость обеспечения участков минимальной инженерной инфраструктурой составит ориентировочно 817,5 млн. р. Таким образом, на обеспечение одного земельного участка для ИЖС объектами инженерной инфраструктуры требуется порядка 3,3 млн.р. в зависимости от развитости массива, в котором расположены земельные участки.

4. Множественность оснований для реализации права на постановку на учет в разных муниципальных образованиях и разных очередях. Так, жители ЦЭЗ БПТ, могут обратиться с заявлением о постановке и встать на учет в нескольких муниципальных образованиях. Кроме того, многодетные семьи имеют право дополнительно встать на земельный учет на федеральных землях. Это искусственно увеличивает очередь. При этом выход из одной очереди не исключает наличие в другой. Независимо от места жительства могут подать заявление о постановке на земельный учет переселенцы, многодетные семьи, граждане, пострадавшие от паводка, граждане, постоянно проживающие в ЦЭЗ БПТ.

5. Низкая заинтересованность в получении земельного участка, не обеспеченного инфраструктурой и право неограниченного количества отказов. При отказе гражданина от предоставленных на выбор земельных участков данные земельные участки предлагаются другим гражданам в порядке очередности их постановки на земельный учет. Отказавшиеся граждане с земельного учета не снимаются.

6. Отсутствие у граждан, отнесенных числу льготных категорий (в первую очередь, многодетных семей) финансовой возможности для возведения дома на предоставленном земельном участке, что приводит к злоупотреблениям указанным правом, а именно,

продаже земельного участка, полученного в собственность бесплатно.

Что касается текущей ситуации по предоставлению социальных выплат взамен предоставления земельного участка многодетным семьям необходимо отметить следующее.

По состоянию на 01.10.2021 на земельном учете состоят 15 512 многодетных семей.

В целях реализации Указа № 158-уг минимуществу доведены бюджетные ассигнования по состоянию на 01.12.2021 в размере 178 000,0 тыс.р., принято **369 распоряжений** о перечислении социальной выплаты на сумму 63 294,9 тыс.р. (35,6% от доведенных БА; или **2,4% от количества семей, состоящих на земельном учете**).

По мнению КСП области, планируемый размер социальной выплаты (200,0 тыс.р.) не позволит решить задачу по улучшению жилищных условий в отношении многодетных семей, имеющих трех и более детей, поставленную Президентом РФ еще в 2011 году.

В 53 регионах имеются дополнительные меры государственной поддержки, как правило, это денежная выплата на приобретение или строительство жилья, предоставление жилья по соцнайму, помощь в выплате ипотечного кредита. В одних регионах вместо земельного участка многодетным семьям могут предложить лишь один вариант, а в других – сразу несколько. Например, в Орловской области и Алтайском крае взамен земли семьям предлагается как выплата на приобретение жилья, так и первоначальный взнос или возмещение части ставки по ипотеке и т.д.

В соответствии с пунктом 6 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления **могут наделяться** отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации.

В статье 19 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) определен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации.

Обращаем внимание, что согласно нормам части 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется **только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций** из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления **имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства** для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Согласно приложению 2 к Законопроекту в расчет нормативов для определения объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам, включены:

1) Расчет объема средств, необходимый для предоставления многодетным семьям социальной выплаты;

2) Материальные затраты муниципальных образований, необходимые для осуществления государственных полномочий.

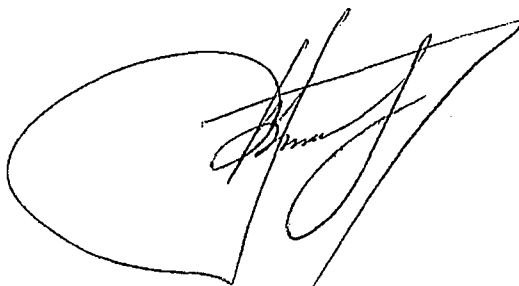
При этом, материальные затраты включают лишь по сути операционные расходы (канцелярские товары, телефонная и почтовая связь и пр.), однако не предусматривают нормативную численность муниципальных служащих, исполняющих государственные полномочия.

Таким образом, обязывание органов местного самоуправления использовать собственные штатные единицы, финансовое обеспечение которых осуществляется исключительно за счет средств местных бюджетов, **противоречит федеральному законодательству.**

Разработчиком Законопроекта в пояснительной записке не представлена информация о проработке вопроса и получения согласия от всех 42-х муниципальных образований, поименованных в приложении 1 к Законопроекту, использовать для реализации указанного Законопроекта, в случае его принятия, собственных штатных единиц.

Исходя из вышеизложенного, Законопроект требует дополнительного обсуждения и доработки до его рассмотрения Законодательным Собранием Иркутской области.

Аудитор



К.С. Корень