



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Утвержден решением коллегии КСП Иркутской области № 52(559)/1р-КСП от 29.12.2023

ОТЧЕТ № 11/15-КМ

о результатах контрольного мероприятия

«Проверка результативности использования средств областного бюджета и оценка результатов реализации мероприятий, направленных на обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области в 2021-2022 годах»

29.12.2023

г. Иркутск

Основание проведения контрольного мероприятия: пункт 19 раздела II плана деятельности КСП области на 2023 год, распоряжение и.о. председателя КСП Иркутской области от 01.12.2023 № 64.

Предмет контрольного мероприятия:

Деятельность областных органов исполнительной власти, государственных учреждений в рамках реализации мероприятий, направленных на обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области.

Объекты контрольного мероприятия:

Служба архитектуры Иркутской области;
ОГБУ «Центр компетенций».

Цели контрольного мероприятия:

1. Финансовое обеспечение мероприятий, направленных на обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области
2. Целевое и эффективное использование средств, направленных на обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области

Проверяемый период деятельности: 2021-2022 годы.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 05.12.2023 по 26.12.2023.

При подготовке настоящего отчета использованы результаты проверок на объектах контрольного мероприятия (акты от 26.12.2023 №21/66-а, №21/67-а).

РЕЗУЛЬТАТЫ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

Краткая характеристика проверяемой сферы

В соответствии со ст. 20 Федерального закона о стратегическом планировании¹ в 2019 году была разработана и утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года² (далее - Стратегия), согласно которой пространственное развитие - это совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в т.ч. за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития.

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

² Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р

К основным проблемам пространственного развития Российской Федерации, характерным и для нашего региона, отнесены:

- существенные внутрирегиональные различия по уровню социально-экономического развития, в т. ч. отставание уровня жизни значительной части населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов;
- низкий уровень комфортности городской среды;
- высокая доля малопроизводительных и низкотехнологичных производств;
- низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, на сельских территориях;
- нереализованный потенциал межрегионального и межмуниципального взаимодействия;
- неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах, дефицит зеленого фонда, фрагментация и нарушение его целостности, продолжающееся накопление и низкий уровень переработки и утилизации твердых коммунальных отходов, деградация некоторых уникальных природных экосистем, в том числе озера Байкал и т.п.

Для достижения основной цели пространственного развития РФ, необходимо решить задачи по сокращению уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ; снижению внутрирегиональных социально-экономических различий благодаря повышению устойчивости системы расселения, путем социально-экономического развития городов и сельских территорий, за счет повышения конкурентоспособности экономик субъектов РФ в результате развития производства товаров и услуг в отраслях перспективных экономических специализаций.

Стратегией СЭР³ установлено, что в настоящее время пространственное развитие Иркутской области основывается на сформированных крупных индустриальных территориально-производственных центрах, расположенных в городах: Иркутск (машиностроение, химическое производство, металлургия); Братск (производство целлюлозы, деревообработка, металлургия, энергетика); Шелехов (металлургия); Ангарск (нефтехимия, производство полимеров); Черемхово (добыча и обогащение угля); Саянск (химическое производство); Усть-Илимск (производство целлюлозы, деревообработка, энергетика); Железногорск-Илимский (добыча и обогащение железной руды); Усть-Кут (добыча нефти и газа, деревообработка); Бодайбо (золотодобыча).

Эти территории формируют пространственный каркас, на который опирается социально-экономическое развитие региона. Помимо этого, благодаря наличию озера Байкал и богатому рекреационному потенциалу Иркутский, Слюдянский и Ольхонский районы имеют возможность развития в качестве центров туризма. Дополнительное развитие туризма получит в прибрежных территориях Иркутского и Братского водохранилищ, а также в Тофаларии, Казачинско-Ленском, Качугском и др. районах.

Для повышения эффективности реализуемых проектов и создаваемых новых производств на еще недостаточно освоенных территориях Стратегией СЭР выделены будущие опорные территории развития (далее - ОТР): Саяно-Иркутская ОТР, Усть-Ордынская Бурятская ОТР, Тайшет-Тулунская ОТР, Усть-Кутско-Ленская ОТР, Усть-Илимско-Катангская ОТР, Братская ОТР и Бодайбинская ОТР.

В Стратегии СЭР указано, что в целях выстраивания единой системы документов стратегического планирования, будут разработаны и утверждены стратегии развития

³ Закон Иркутской области от 10.01.2022 № 15-ОЗ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года» (далее – Стратегия СЭР)

отраслевых комплексов экономики Иркутской области, муниципальные стратегии. При необходимости возможна актуализация инвестиционной стратегии Иркутской области, разработка стратегий развития отдельных направлений социально-экономического развития региона. Государственные программы Иркутской области и схема территориального планирования Иркутской области должны быть скорректированы в целях максимально эффективного выполнения целей, задач, реализации приоритетных направлений и достижения целевых показателей стратегии.

Документы стратегического планирования в виде муниципальных программ и программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур активно использовались муниципальными образованиями. Наличие данных документов являлось условием отбора муниципальных образований при предоставлении субсидий местным бюджетам на актуализацию документов территориального планирования, на подготовку документации по планировке территорий, на проведение работ в отношении постановки на кадастровый учет границ населенных пунктов и на актуализацию документов градостроительного зонирования.

Понятие территориального развития довольно сложно отделить от пространственного развития из-за тесной взаимосвязи между терминами «территория» и «пространство». Кроме того, на федеральном уровне отсутствует законодательно закрепленное определение территориального развития.

В целом территориальное развитие можно определить, как процесс сбалансированного и эффективного использования человеческого, природно-ресурсного и материально-технического потенциалов конкретных территорий.

Согласно нормам Градостроительного кодекса РФ (далее - ГрК РФ) территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

В соответствии с ч. 5.1 ст. 9 ГрК РФ подготовка документов территориального планирования субъекта РФ осуществляется на основании стратегии социально-экономического развития субъекта РФ с учетом положений стратегии пространственного развития РФ, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, отраслевых документов стратегического планирования, межгосударственных программ, государственных программ РФ (субъектов РФ), национальных проектов, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, решений органов государственной власти, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов регионального значения, а также сведений, содержащихся в информационной системе территориального планирования.

Одной из основ территориального развития Иркутской области является Схема территориального планирования Иркутской области, которая подготовлена на всю территорию Иркутской области и содержит положение о территориальном планировании, картографические материалы и пр.

Эффективное функционирование местного самоуправления напрямую связано с планированием развития территории муниципалитета. Одним из наиболее важных элементов этого планирования, системно связанным с социально-экономическим и бюджетным, является деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных

поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, относящаяся к градостроительной деятельности⁴.

Полномочия органов местного самоуправления по территориальному планированию и порядок их осуществления в основном регулируются ГрК РФ. При принятии решений также должны учитываться также положения Земельного, Лесного и Водного кодексов РФ.

Документы территориального планирования подразделяются на документы территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Существующая система градостроительной документации и ее содержание:

Наименование документа	Основные функции	Градостроительные документы, которым должен соответствовать
Документы территориального планирования		
Схема территориального планирования муниципального района	1) описание объектов местного значения, подлежащих размещению на территории муниципального района; 2) функциональное зонирование межселенных территорий; 3) установление и изменение границ населенных пунктов в пределах межселенных территорий	РНГП ⁵ , МНГП ⁶ муниципального района, схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ
Генеральный план поселения (городского, муниципального округа)	1) описание объектов местного значения, подлежащих размещению на территории МО; 2) функциональное зонирование МО; 3) установление и изменение границ населенных пунктов в пределах городского округа	РНГП, МНГП, схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ, муниципального района
Документы градостроительного зонирования		
Правила землепользования и застройки	1) территориальное зонирование территории поселения (городского округа); 2) определение градрегламентов установленных территориальных зон	Схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ, генплан поселения (городского, муниципального округа)
Документация по планировке территории		
Проект планировки и проект межевания территории	1) определение границ территорий общего пользования; 2) определение границ земельных участков, подлежащих образованию в пределах элемента планировочной структуры; 3) основание для изъятия земельного участка; 4) основание для подготовки проектной документации на линейный объект, в рамках проекта КОТ, развития застроенных территорий	РНГП, МНГП, схемы территориального планирования всех уровней, генплан, ПЗЗ
Региональные нормативы градостроительного проектирования	1) определение расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами регионального значения; 2) определение предельных значений показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами местного значения (опционально)	-
Местные нормативы градостроительного проектирования	Определение расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами местного значения	РНГП

В соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ⁷ к вопросам местного значения городских округов (поселений) в сфере градостроительной деятельности относятся:

- утверждение генеральных планов округов (поселений), правил землепользования и застройки, документации по планировке территории;
- выдача градостроительного плана земельного участка, разрешений на строительство (за исключением ряда случаев), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию;
- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования.

К вопросам сельских поселений данные вопросы могут быть отнесены законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставам муниципального района и уставами сельских поселений. В Иркутской области полномочия закреплены за сельскими

⁴ ч. 1 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации

⁵ Региональные нормативы градостроительного проектирования (далее – РНГП)

⁶ Местные нормативы градостроительного проектирования (далее – МНГП)

⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)

поселениями 16 районов из 32⁸. Полномочия остальных сельских поселений закреплены за муниципальными районами.

1. Финансовое обеспечение мероприятий, направленных на обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области

Реализация мероприятий в проверяемом периоде осуществлялась в рамках подпрограммы «Обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области» государственной программы «Развитие и управление имуществом комплексом и земельными ресурсами Иркутской области»⁹ (далее - Подпрограмма).

С 2024 года реализация мероприятий осуществляется в рамках новой государственной программы «Обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области»¹⁰.

Ответственным исполнителем Подпрограммы является служба архитектуры Иркутской области (далее – Служба).

К задачам Подпрограммы отнесены:

1. Подготовка актуализированных документов территориального планирования и документации по планировке территории в Иркутской области и определению границ населенных пунктов.

2. Осуществление эффективной государственной политики в сфере архитектуры Иркутской области.

3. Организация и проведение мероприятий, направленных на повышение профессионального уровня представителей архитектурного сообщества и качества архитектурной деятельности на территории Иркутской области.

Реализация мероприятий запланирована в рамках основного мероприятия «Создание условий для комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области» Подпрограммы. Законами о бюджете на 2021 год¹¹ и на 2022 год¹² бюджетные ассигнования предусмотрены на предоставление субсидий муниципальным образованиям и субсидии на выполнение государственного задания подведомственному Службе учреждению - ОГБУ «Центр компетенций» (таблица).

тыс. р.

Наименование	ГП		Закон о бюджете		Ассигнования		Исполнение		Остаток	
	2021 г.	2022 г.	2021 г.	2022 г.	2021 г.	2022 г.	2021 г.	2022 г.	2021 г.	2022 г.
ОМ Создание условий для комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области, в том числе:	89 024,6	109 820,2	89 024,6	113 939,4	89 024,6	109 820,2	78 109,8	73 124,1	10 914,8	36 696,1
Деятельность по развитию территории, осуществляемая в виде подготовки документов территориального планирования	39 647,6	19 430,1	39 647,6	19 430,1	39 647,6	19 430,1	39 647,6	19 430,1	0	0
Предоставление субсидий бюджетам МО на актуализацию документов территориального планирования	20 754,4	45 268,6	20 754,4	56 540,6	20 754,4	45 268,6	19 704,0	29 381,4	1 050,4	15 887,2
Предоставление субсидии бюджетам МО на подготовку документации по планировке территорий (проектов	0	9 712,7	0	0	0	9 712,7	0	6 877,0	0	2 835,7

⁸ Приложение № 13 Закона Иркутской области от 03.11.2016 № 96-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения» (далее Закон № 96-ОЗ)

⁹ Постановление Правительства Иркутской области от 27.11.2017 № 774-пп

¹⁰ Постановление Правительства Иркутской области от 13.11.2023 № 1018-пп

¹¹ Закон от 16.12.2020 № 114-ОЗ «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Закон о бюджете на 2021 год)

¹² Закон от 16.12.2021 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Закон о бюджете на 2022 год)

планировки территорий и (или) проектов межевания территорий)											
Предоставление субсидий бюджетам МО на актуализацию документов градостроительного зонирования	24 112,3	34 110,8	24 112,3	36 670,7	24 112,3	34 110,8	17 491,2	17 145,2	6 621,1	16 965,6	
Предоставление субсидий бюджетам МО на подготовку проектов документов территориального планирования	4 510,3	0	4 510,3	0	4 510,3	0	1 267,0	0	3 243,3	0	
Предоставление субсидий бюджетам МО на подготовку проектов документов градостроительного зонирования	0	1 298,0	0	1 298,0	0	1 298,0	0	290,4	0	1 007,6	

1.1. Субсидии на выполнение государственного задания ОГБУ «Центр компетенций»

Объем ресурсного обеспечения на предоставление субсидии ОГБУ «Центр компетенций» (далее – Учреждение) предусмотрен в Подпрограмме на 2021 год в размере 39 647,6 тыс. р., на 2022 год – 19 430,1 тыс. р. Законами о бюджете бюджетные ассигнования доведены в аналогичных объемах.

Учреждение реализует мероприятие Подпрограммы «Деятельность по развитию территории, осуществляемая в виде подготовки документов территориального планирования, подготовки региональных нормативов градостроительного проектирования, подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства, создания и эксплуатации государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды».

Порядок и условия предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения госзадания определяется соглашением между учредителем (Служба) и Учреждением.

тыс. р.

Субсидия на выполнение государственного задания	Остаток на 01.01.2021	Соглашение на 2021 год	Исполнение	Отклонение	Остаток на 01.01.2022	Соглашение на 2022 год	Исполнение
ОГБУ «Центр компетенций»	1 793,1	40 069,4	38 017,6	2 051,7	3 844,8	19 430,1	23 274,9

При анализе формирования Службой государственного задания и расчета финансового обеспечения его выполнения установлен ряд нарушений бюджетного законодательства, Постановления №348-пп¹³, в том числе:

- в государственных заданиях на 2021, 2022 годы три разные услуги включены в один раздел (Постановление 348-пп);

- в 2021 году не утверждалось новое государственное задание, а было внесено изменение в утвержденное государственное задание (Постановление № 348-пп);

- в 2021 году не проводилась оценка выполнения госзадания, не принималось решение о рассмотрении предварительного отчета (Постановление № 348-пп);

- не приняты решения об отнесении движимого имущества к категории особо ценного движимого имущества и о закреплении указанного движимого имущества за Учреждением (п. 1 Постановления № 340-пп¹⁴);

- в 2021 и в 2022 годах не уменьшен размер субсидии на сумму остатков средств, сложившихся по состоянию на 1 января текущего года, и не внесены изменения в соглашение, предусматривающие изменение графика (Постановление № 348-пп, п. 5 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ);

¹³ Постановление Правительства Иркутской области от 31.12.2010 № 348-пп «О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление № 348-пп)

¹⁴ Постановление Правительства Иркутской области от 24.12.2010 № 340-пп «Об утверждении Порядка определения видов особо ценного движимого имущества областных государственных бюджетных или автономных учреждений и перечней особо ценного движимого имущества областных государственных автономных учреждений» (далее – Постановление № 340-пп)

- размер перечисленной субсидии не соответствовал утвержденным соглашениями графикам (п. 5 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, Постановление 348-пп).

1.2. Субсидии бюджетам муниципальных образований Иркутской области

В целях оказания поддержки муниципальным образованиям Иркутской области в рамках Подпрограммы предусмотрено предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований на:

- 1) актуализацию документов территориального планирования;
- 2) подготовку проектов документов территориального планирования;
- 3) актуализацию документов градостроительного зонирования;
- 4) подготовку проектов документов градостроительного зонирования;
- 5) подготовку документации по планировке территорий (проектов планировки территорий и (или) проектов межевания территорий);
- 6) проведение работ в отношении постановки на кадастровый учет границ населенных пунктов Иркутской области.

Предоставление субсидий осуществляется Службой за счет средств областного бюджета в соответствии с Положением о предоставлении субсидий¹⁵.

В проверяемом периоде субсидии на проведение работ в отношении постановки на кадастровый учет границ населенных пунктов Иркутской области не предоставлялись, поскольку в соответствии с изменениями, внесенными в ст. 23 ГрК РФ с 2018 года сведения о границах населенных пунктов являются обязательным приложением к генеральному плану, то есть данные сведения входят в состав документов территориального планирования.

Субсидии на подготовку проектов документов градостроительного зонирования предоставляются муниципальным образованиям Иркутской области с 2022 года.

Прогнозная (справочная) оценка ресурсного обеспечения реализации мероприятий (Приложение 7 к Госпрограмме) представлена в таблице:

тыс. р.

Наименование	Источники	2021 год	2022 год
Предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований на актуализацию документов территориального планирования	Всего	21 510,8	45 579,1
	ОБ	20 754,4	45 268,6
	МБ	756,4	310,5
Предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований на подготовку проектов документов территориального планирования	Всего	4 657,4	0,0
	ОБ	4 510,3	0,0
	МБ	147,1	0,0
Предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований на актуализацию документов градостроительного зонирования	Всего	24 656,6	34 270,8
	ОБ	24 112,3	34 110,8
	МБ	544,3	160,0
Предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований на подготовку проектов документов градостроительного зонирования	Всего	0	1 475,0
	ОБ	0	1 298,0
	МБ	0	177,0
Предоставление субсидии бюджетам муниципальных образований на подготовку документации по планировке территорий (проектов планировки территорий и (или) проектов межевания территорий)	Всего	0	9 902,7
	ОБ	0	9 712,7
	МБ	0	190,0
Итого	Всего	50 824,8	91 227,6
	ОБ	49 377,0	90 390,1
	МБ	1 447,8	837,5

¹⁵ Постановление Правительства Иркутской области от 08.02.2018 № 82-пп «Об утверждении Положения о предоставлении субсидии из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на подготовку проектов документов градостроительного зонирования, субсидии на подготовку проектов документов территориального планирования, субсидии на актуализацию документов территориального планирования, субсидии на подготовку документации по планировке территорий (проектов планировки территорий и (или) проектов межевания территорий), субсидии на проведение работ в отношении постановки на кадастровый учет границ населенных пунктов Иркутской области и субсидии на актуализацию документов градостроительного зонирования» (далее - Положение о предоставлении субсидий)

Объемы лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных Службе Законами о бюджете в 2021-2022 годах на предоставление субсидий муниципальным образованиям, представлены в таблице.

тыс. р.

Субсидия	Закон о бюджете на 2021 год			Закон о бюджете на 2022 год		
	от 16.12.2020	в ред. от 25.10.2021	отклонение	от 16.12.2021	в ред. от 06.12.2022	отклонение
на актуализацию документов территориального планирования	22 672,2	20 754,4	-1 917,8	15 526,3	56 540,6	41 014,3
на подготовку проектов документов территориального планирования	-	4 510,3	4 510,3	-	-	-
на актуализацию документов градостроительного зонирования	28 036,6	24 112,3	-3 924,3	8 000,0	36 670,7	28 670,7
на подготовку проектов документов градостроительного зонирования	-	-	-	-	1 298,0	1 298,0
Итого	50 708,8	49 377,0	-1 331,8	23 526,3	94 509,3	70 983,0

Субсидии предоставляются по итогам конкурсного отбора. Проверкой соблюдения Службой критериев отбора муниципальных образований Иркутской области, условий предоставления субсидий установлен ряд нарушений Положения о предоставлении субсидий:

- в нарушение пп.2 п.11 и п.п.1 п. 5 Положения о предоставлении субсидий Службой неправомерно отказано Алгатуйскому сельскому поселению во включении в перечень участников на предоставление субсидии на работы в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования в 2022 году;

- в нарушение п.п. 3 п. 8 постановления Правительства № 675-пп¹⁶, п.п.2, п.п. 3 п. 11 Положения о предоставлении субсидий Службой были приняты решения о предоставлении субсидии на работы в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования девяти муниципальным образованиям в 2021 году и шести муниципальным образованиям в 2022 году в отсутствии гарантийных писем¹⁷.

2. Целевое и эффективное использование средств, направленных на обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области

2.1. Субсидии на выполнение государственного задания

В проверяемом периоде Учреждением осуществлялась деятельность по оказанию четырех услуг и двух работ:

– подготовка проекта (проекта изменений) региональных нормативов градостроительного проектирования;

– подготовка проекта внесения изменений в схему территориального планирования Иркутской области (далее - СТП);

– подготовка документации по планировке территории;

– содействие в реализации на территории Иркутской области проекта «Формирование комфортной городской среды»;

– ведение информационных ресурсов и баз данных;

– методическое обеспечение в области архитектуры.

В рамках реализации государственного задания Учреждением в проверяемом периоде проводилась работа по актуализации баз объектов капитального строительства регионального и федерального значения; подготовлены полигональные и линейные данные об объектах регионального и федерального значения; разработаны отраслевые

¹⁶ Постановление Правительства Иркутской области от 24.09.2018 № 675-пп «О формировании, предоставлении и распределении субсидий местным бюджетам из областного бюджета»

¹⁷ Муниципальные образования предоставляли выписку из сводной бюджетной росписи местного бюджета

схемы объектов транспортной инфраструктуры; выполнена разработка вариантов развития градостроительной ситуации и подготовка планировочных схем размещения многоквартирных жилых домов, объектов соцкультбыта и благоустройства территории в микрорайоне Угольщикова в г. Тулун Иркутской области.

Проведен анализ проектной документации «Мастер-план трех территорий (31 микрорайон, Южный массив Центральная часть города)», «Разработка дизайн-проекта участка набережной реки Китой», расположенных в городе Ангарске Иркутской области, разработанные АО «ДОМ.РФ», а также подготовлены рекомендации по доработке мастер-плана города Байкальск. Подготовлены материалы концепций развития туристско-рекреационных территорий в районе АЭМ «Тальцы», пос. Листвянка, пос. Порт (Байкал), пос. Большое Голоустное. Также начата работа по разработке концепции туристско-археологического кластера в районе поселка Мальта Усольского района и пр.

Подготовлен проект внесения изменений в региональные нормативы градостроительного проектирования Иркутской области, организована работа по внесению изменений в проект планировки территории и проект межевания территории особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, созданной на территории муниципального образования Слюдянский район; разработана концепция развития территории Ольхонского района в границах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории (далее – ЦЭЗ БПТ), в том числе подготовлены картографические и аналитические материалы¹⁸.

В рамках оказания услуги по содействию в реализации проекта «Формирование комфортной городской среды» была завершена работа в подготовке проектов благоустройства общественных пространств, со следующими муниципальными образованиями Иркутской области: города Шелехов, Свирск, Зима и Саянск (2021 год), оказана методическая и консультационная поддержка 8 городам: Бодайбо, Слюдянка, Зима, Саянск, Черемхово, Железногорск-Илимский, Тулун, Усолье-Сибирское (2022 год).

Осуществлялось взаимодействие с министерством сельского хозяйства Иркутской области: подготовлены соглашения о сотрудничестве и порядок проведения оценки проектов благоустройства на основе балловой системы по критериям. Организовано сопровождение муниципальных образований Иркутской области в части оказания методической и консультационной поддержки в рамках подготовки конкурсных заявок для получения субсидий.

Запущен образовательный проект для сотрудников муниципальных управленческих структур в сфере архитектуры и урбанистики.

Проводится работа по внедрению и запуску Государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности Иркутской области (далее – ГИСОГД). Развернуты и настроены модули ГИСОГД на серверах ОГБУ «Центр компетенций». Проведена миграция сведений, документов и материалов в ГИСОГД

¹⁸ - анализ рельефа вдоль Байкальского тракта для проекта «План по развитию автодороги Иркутск-Листвянка»;
 - размещение ТРК Тальцы, составлен каталог координат границ ТРК, подготовлена схема размещения земельных участков ТРК Тальцы;
 - графический анализ дорог регионального значения «Иркутск-Большое Голоустное», «Баяндай-Еланцы-Хужир», «Иркутск-Листвянка», «Иркутск-Усть-Ордынский-Жигалово» с отображением объектов дорожного сервиса;
 - градостроительный анализ планируемого развития прибрежной части п. Бугульдейка;
 - размещение «Регионального центра «Авангард» – посадка зданий на новый земельный участок по Байкальскому тракту;
 - концепция развития промышленности и туризма в Иркутской области;
 - КРТ Листвянка – проект размещения берегоукрепления;
 - концепция развития автомобильной дороги «Иркутск – Байкальск» (оснащение объектами придорожного сервиса);
 - схема функционального назначения ООТ Тальцы, ООТ Утулик и ООТ Ольхон;
 - концепция развития туристско-рекреационного комплекса Иркутской области по поручению Президента РФ от 30.10.2022 №Пр-2069ГС.

пилотных муниципальных образований Иркутской области (Иркутский, Слюдянский, Ольхонский районы); организовано и проведено обучение по ведению ГИСОГД для сотрудников исполнительных органов государственной власти Иркутской области, а также органов местного самоуправления Иркутского, Слюдянского, Ольхонского, Братского, Зиминского, Нижнеилимского, Усть-Кутского, Шелеховского, Усольского районов, городских округов Ангарск, Братск, Зима, Саянск, Свирск, Усолье-Сибирское, Иркутск; запущен геопортал ГИСОГД для физических и юридических лиц, а также размещены на сайте irkobl.ru. информационные ресурсы ГИСОГД. Подготовлены и настроены рабочие области местного значения для муниципальных образований первой очереди подключения к ГИСОГД; осуществлено подключение к ГИСОГД исполнительных органов государственной власти Иркутской области, 42 муниципальных образований Иркутской области, ОГКУ «Единый заказчик в сфере строительства» и т.д.

Согласно Постановлению № 282-пп¹⁹ целевые показатели государственных программ должны быть измеримыми и непосредственно зависеть от реализации цели и решения задач Подпрограммы.

Анализ целевых показателей показал, что в 2021 году целевой показатель отсутствовал, а установленный целевой показатель по мероприятию «Деятельность по развитию территории....» на 2022 год не отражает результат, поставленной в Подпрограмме цели.

Подпрограмма «Обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области»					
Наименование	ед. изм.	2021 год		2022 год	
		план	факт	план	факт
ОМ «Создание условий для комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области»					
Количество муниципальных образований, получивших консультационно-методическое и учебно-аналитическое сопровождение в рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», за год	ед.	-	-	10	10

В нарушение требований Постановления № 282-пп (раздел 2) целевой показатель не отвечает требованиям адекватности (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи).

2.2. Субсидии муниципальным образованиям

Службой в 2021 году было заключено 61 соглашение о предоставлении субсидий с администрациями 45 муниципальных образований Иркутской области (далее – МО), а также 2 дополнительных соглашения с 2-мя МО в отношении субсидий, не использованных в 2020 году.

В 2022 году Службой было заключено 68 соглашений о предоставлении субсидии с администрациями 52 муниципальных образований, дополнительные соглашения в отношении субсидий, не использованных в 2021 году, не заключались.

По итогам анализа использования субсидий муниципальными образованиями установлено, что исполнение расходов на предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований²⁰ на 01.01.2022 и 01.01.2023 составило:

тыс. р.

Наименование субсидии:	2021 год			2022 год		
	план	факт	остаток	план	факт	остаток
на актуализацию документов территориального планирования	20 754,4	19 704,0	1 050,4	45 268,6	29 381,4	15 887,2

¹⁹ Постановление Правительства Иркутской области от 26.07.2013 № 282-пп «Об утверждении положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации»

²⁰ Отчет об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (Форма 0503127)

на подготовку проектов документов территориального планирования	4 510,3	1 267,0	3 243,3	-	-	-
на актуализацию документов градостроительного зонирования	24 112,3	17 491,2	6 621,1	34 110,8	17 145,2	16 965,6
на подготовку проектов документов градостроительного зонирования	-	-	-	1 298,0	290,4	1 007,6
на подготовку документации по планировке территорий	-	-	-	9 712,7	6 877,0	2 835,7
Итого	49 377,0	38 462,2	10 914,8	90 390,1	53 694,0	36 696,1

Неисполнение в сумме 10 914,8 тыс. р. в 2021 году и 36 696,1 тыс. р. в 2022 году сложилось по итогам проведенных муниципальными образованиями конкурсных процедур. В отдельных случаях экономия составила 50 и более процентов от первоначально предоставленного объема субсидии (таблица).

тыс. р.

Наименование субсидии	Наименование муниципального образования (МО)	Объем субсидии		Отклонение	
		первоначально	с учетом доп. соглашений		
2021 год					
На подготовку проектов документов территориального планирования	Листвянское МО	2 829,2	959,2	1 870,0	66,1 %
	Хужирское МО	1 681,1	307,8	1 373,3	81,7 %
На актуализацию документов территориального планирования	Голоустненское МО	1 345,6	570,0	775,6	57,6 %
	Будаговское МО	1 847,2	588,0	1 259,2	68,2 %
	Веселовское МО	1 233,7	588,0	645,7	52,3 %
	Видимское МО	582,0	140,3	441,7	75,9 %
	Гадалейское МО	1 280,7	570,0	710,7	55,5 %
	Едогонское МО	1 329,2	594,0	735,2	55,3 %
	Октябрьское МО	1 196,6	594,0	602,6	50,4 %
На актуализацию документов градостроительного зонирования	Бурхунское МО	1 236,8	588,0	648,8	52,5 %
	Веселовское МО	1 403,3	588,0	815,3	58,1 %
	Видимское МО	2 032,0	490,1	1 541,9	75,9 %
	Икейское МО	1 449,1	594,0	855,1	59,0 %
	Парфеновское МО	1 315,2	575,0	740,2	56,3 %
	Рудногорское МО	1 475,9	594,0	881,9	59,8 %
	Шерагульское МО	1 430,1	582,0	848,1	59,3 %
2022 год					
На подготовку проектов документов градостроительного зонирования	Листвянское МО	1 298,0	290,4	1 007,6	77,6 %
На актуализацию документов градостроительного зонирования	МО «Братский район»	4 756,5	1 765,2	2 991,3	62,9 %
	МО «Куйтунский район»	1 889,4	481,7	1 407,7	74,5 %
	МО «Слюдянский район»	931,0	172,6	758,4	81,5 %
	МО «Тайшетский район»	4 375,5	1 662,1	2 713,4	62,0 %
	Белореченское МО	510,0	183,6	326,4	64,0 %
	Голоустненское МО	1 274,9	570,0	704,9	55,3 %
	Еланцынское МО	1 378,5	576,0	802,5	58,2 %
	Марковское МО	3 377,1	1 569,6	1 807,5	53,5 %
	Онгуренское МО	1 709,1	576,0	1 133,1	66,3 %
	Хужирское МО	2 582,5	570,0	2 012,5	77,9 %
	МО «Капсальское»	1 542,0	594,0	948,0	61,5 %
	МО «Нукуты»	1 920,6	940,5	980,1	51,0 %
	На актуализацию документов территориального планирования	МО «Братский район»	3 502,7	1 299,9	2 202,8
МО «Куйтунский район»		7 501,2	3 633,2	3 868,0	51,6 %
МО «Нижеилимский р-он»		2 741,4	870,5	1 870,9	68,2 %
МО «Тайшетский район»		7 548,6	3 041,0	4 507,6	59,7 %
МО «Усольский район»		3 873,8	1 152,4	2 721,4	70,3 %
Байкальское МО		4 976,3	696,6	4 279,7	86,0 %
Белореченское МО		1 020,0	494,7	525,3	51,5 %
Марковское МО		2 690,0	1 250,3	1 439,7	53,5 %
Слюдянское МО	1 885,0	558,0	1 327,0	70,4 %	
На подготовку документации по планировке территорий	Марковское МО	3 397,9	564,0	2 833,9	83,4 %

Проведенный анализ закупок показал, что основной объем закупок осуществляется сельскими поселениями с единственным поставщиком и ценой контрактов до 600 тыс. р. (на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ²¹).

Как показал проведенный анализ, такие закупки получили широкое распространение в проверяемом периоде. Так, за 2021 и 2022 годы лишь 17,6 % закупок осуществлено конкурентным способом – путем проведения электронных аукционов (25 из 142 закупок). Закупки с единственным поставщиком составили в 2021 году - 89,6 % (60 из 67 закупок), в 2022 году – 76,0 % (57 из 75 закупок).

По большинству закупок, осуществленных конкурентным способом, заказы размещены с обоснованием начальной максимальной цены контракта (далее – НМЦК) методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) на основании трех коммерческих предложений поставщиков. Данным способом обоснована стоимость работ практически всех заявок муниципальных образований.

Установлены единичные случаи, когда и при обосновании стоимости мероприятий в заявках и при обосновании НМЦК в заказах применялись расчеты на основании Справочника базовых цен на проектные работы в строительстве «Территориальное планирование и планировка территорий»²² (далее - Справочник).

Так, например, Справочником воспользовались Байкальское, Слюдянское и Листвяжское городские поселения, Хужирское и Азейское сельские поселения.

Положения о применении Справочника содержится в Методике определения стоимости работ по подготовке проектной документации²³, согласно которой определение стоимости работ по «Подготовке документации территориального планирования и планировки территории» осуществляется по сметным нормативам на этот вид работ, внесенным в Федеральный реестр сметных нормативов (ФРСН), т.е. по Справочнику, а в случае их отсутствия иными способами²⁴.

Справочник входит в ФРСН (размещен на сайте²⁵) и содержит порядок определения стоимости разработки документов территориального планирования субъекта РФ и его муниципальных образований, генеральных планов населенных пунктов и городских округов, проектов планировки, проектов межевания территорий и градостроительных планов площадью не более 100 га, стоимость разработки отдельной градостроительной документации.

В соответствии с нормами Федерального закона № 44-ФЗ Справочник носит рекомендательный характер, между тем в отдельных субъектах РФ его применение закреплено правовыми актами субъектов РФ²⁶, муниципальных образований²⁷.

Справочник также использовался министерством природных ресурсов и экологии Иркутской области (далее – Минприроды области) при разработке Территориальной схемы обращения с отходами в Иркутской области²⁸.

²¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ)

²² Приказ Минрегиона России от 28.05.2010 № 260

²³ Приказ Министра России от 01.10.2021 № 707/пр «Об утверждении Методики определения стоимости работ по подготовке проектной документации»

²⁴ 1) по аналогии для сопоставимых видов (типов, категорий) объектов проектирования и видов проектных работ; 2) в соответствии с калькуляцией затрат на проектирование объекта; 3) по наиболее экономичному варианту, определенному на основании сбора информации о текущих ценах с использованием данных, определенных методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка)

²⁵ http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/250/sbts-na-proekt№eye-raboty-dlya-stroitelstva-_obekty-zhilishchno-grazhdanskogo-stroitelstva_.pdf

²⁶ Например, постановление Правительства Ульяновской области от 08.09.2014 № 22/401-П, постановление Правительства Республики Хакасия от 20.06.2016 № 288, приказ министерства транспорта Красноярского края от 08.06.2021 № 5/32-Н и т.д.

²⁷ Например, постановление администрации Кежемского района Красноярского края от 11.03.2013 № 272-п; постановление Администрации ЗАТО г. Железнодорож Красноярского края от 18.02.2019 № 440; постановление администрации г. Томска от 08.10.2021 № 850 и т.д.

Проведенный выборочный анализ проведенных муниципальными образованиями закупок показал, что при конкурентном способе определения поставщика наблюдается падение цены закупки, достигающее существенных значений, что свидетельствует о наличии высокого уровня конкуренции на рынке. Причем подрядчиками зачастую выступают исполнители из других субъектов. В отдельных случаях цена контракта снижалась до цены, значительно ниже максимальной суммы закупки у единственного поставщика, например Хужирское МО – 324,1 тыс. р. (НМЦК 1 729,6 тыс. р.), Листвяжское МО – 330,0 тыс. р. (НМЦК 1 475,0 тыс. р.), МО «Слюдянский район» - 189,7 тыс. р. (НМЦК 1 023,2 тыс. р.) и др.

При неконкурентном способе определения поставщика (закупках у единственного поставщика или, так называемые, «прямые контракты») все закупки осуществлены по максимальной цене 600,0 тыс. р. При этом у большинства таких закупок первоначальная стоимость в заявках была обоснована в существенно более высоких размерах. Таким образом, по таким закупкам также сложилась своеобразная экономия, приведшая к заключению дополнительных соглашений на уменьшение объемов первоначально выделенных субсидий. Во всех закупках, осуществленных неконкурентным способом, применен метод анализа рынка, ни по одной такой закупке для расчета НМЦК и заявки не применялся Справочник. По всем закупкам у разных заказчиков независимо от места проведения работ один и тот же единственный поставщик. По пояснениям Службы прямые контракты заключались, как правило, муниципалитетами-победителями последующих отборов из-за отсутствия достаточных сроков для осуществления конкурентных процедур и времени для исполнения заказов до конца года.

В целом следует отметить существенный объем неиспользованных лимитов бюджетных обязательств (далее – ЛБО, таблица).

Наименование субсидии	2021 год				2022 год			
	Объем предоставленной субсидии	Объем фактически израсходованной субсидии	Остаток ЛБО	%	Объем предоставленной субсидии	Объем фактически израсходованной субсидии	Остаток ЛБО	%
на подготовку проектов документов территориального планирования	4 510,3	1 267,0	3 243,3	71,9	1 298,0	290,4	1 007,6	77,6
на актуализацию документов территориального планирования	20 754,4	19 704,0	1 050,4	5,1	45 268,6	29 381,4	15 887,2	35,1
на актуализацию документов градостроительного зонирования	24 112,3	17 491,2	6 621,1	27,5	34 110,8	17 145,2	16 965,6	49,7
на подготовку документации по планировке территорий (проектов планировки территорий и/или проектов межевания территорий)	0	0	0	0	9 712,7	6 877,0	2 835,7	0
Итого	49 377,0	38 462,2	10 914,8	22,1	90 390,1	53 694,0	36 696,1	40,6

В 2021 году общий объем неиспользованных ЛБО составил 22,1 %, в 2022 году – 40,6 %, что может свидетельствовать о завышенной стоимости мероприятий, указанных в заявках МО.

В соответствии с п. 20 Положения о предоставлении субсидии и Соглашениями (п. 4.3.5, п. 4.3.6) муниципальные образования обязуются предоставлять в Службу отчеты:

²⁸ приказ министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области от 06.10.2023 № 66-51/1-мпр «О внесении изменений в приказ министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области от 29.12.2017 № 43-мпр»

- о расходах бюджета муниципального образования, в целях софинансирования которых была предоставлена субсидия;

- о достижении значений результатов предоставления субсидии.

В ходе проведенного анализа отчетов муниципальных образований о достижении значения результатов использования субсидий за 2021, 2022 годы установлено, что все МО достигли плановых значений, однако в некоторых отчетах результат мероприятия не свидетельствует о достижении планового показателя установленного в соглашениях, а напротив, противоречит ему (таблица). В ряде отчетов допущены ошибки и опечатки.

Наименование МО	Наименование результата	Факт по отчету	Результат мероприятия на отчетную дату
2021 год			
Будаговское МО	Подготовленные проекты по актуализации документов территориального планирования	исполнено	Подготовка контракта
Семигорское МО		исполнено	Подготовка документов для проведения конкурсных процедур
Едогонское МО		исполнено	Подготовка муниципального контракта с единым поставщиком (отчет исправлен в период проверки)
Бунбуйское МО	Подготовленные проекты по актуализации документов территориального планирования	исполнено	Работа по заключению контракта с ООО «Проектно-планировочная мастерская «Мастер-План»
	Подготовленные проекты по актуализации документов градостроительного зонирования	исполнено	Работа по заключению контракта с ООО «Проектно-планировочная мастерская «Мастер-План»
Зерновское МО	Подготовленные проекты по актуализации документов градостроительного зонирования	исполнено	Выполнение работ подрядчиком
Каменно-Ангарское МО		исполнено	Выполнение работ
Рудногорское МО		исполнено	Ведется подготовка проекта по актуализации документов градостроительного зонирования
2022 год			
МО Ново-Ленино	Подготовленные проекты по актуализации документов территориального планирования	исполнено	Доработка
МО Куйтунский район		исполнено	Субсидии предоставляются на актуализацию документов градостроительного зонирования муниципальный контракт № 12 МК-11/22 от 06.07.2022
Булайское МО	Подготовленные проекты по актуализации документов территориального планирования	исполнено	Стадия исполнения контракта
	Подготовленные проекты по актуализации документов градостроительного зонирования	исполнено	Стадия исполнения контракта
Онгуренское МО	Подготовленные проекты по актуализации документов градостроительного зонирования	исполнено	Подготовка проекта на актуализацию документов градостроительного зонирования

3. Оценка результатов реализации мероприятий, направленных на обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области

3.1. Утверждение и актуализация документов территориального планирования и градостроительного зонирования

По состоянию на 01.01.2023 на территории Иркутской области образовано 452²⁹ муниципальных образования, из них: 32 муниципальных района, 10 городских округов, 56 городских поселений, 354 сельских поселения. Кроме того на территориях 10 муниципальных районов образовано 10 межселенных территорий.

Муниципальными образованиями Иркутской области по состоянию на 10.12.2023 утверждено 452 документа территориального планирования и 424 документа градостроительного зонирования (таблица).

Уровень муниципального образования	Всего	Не актуализированные 10 и более лет	
Документы территориального планирования			
муниципальные районы	32	21	65,6 %
городские округа	10	0	0 %

²⁹ <https://38.rosstat.gov.ru/ofstatistics>

городские поселения	56	13	23,2 %
сельские поселения	354	127	35,9 %
межселенные территории	-	-	-
Итого:	452	161	35,6 %
Документы градостроительного зонирования			
муниципальные районы	-	-	-
городские округа	10	0	0 %
городские поселения	56	3	5,4 %
сельские поселения	354	29	8,2 %
межселенные территории	4	3	75,0 %
Итого:	424	35	8,3 %

Документы градостроительного зонирования не разрабатываются в отношении 6 межселенных территорий, на которых не планируется застройка (Мамско-Чуйский, Нижнеилимский, Тайшетский, Усть-Илимский, Братский и Чунский районы).

Таким образом, документы территориального планирования и градостроительного зонирования утверждены на 100 % территорий муниципальных образований. Вместе с тем, большинство документов территориального планирования и градостроительного зонирования разрабатывались и утверждались в период 2012-2013 годов и не актуализировались 10 и более лет.

Несмотря на то, что законодательно конкретные сроки, в которые градостроительная документация подлежит актуализации, не утверждены, регулярная корректировка положений градостроительной документации необходима в связи с фактическими изменениями градостроительной ситуации, с появлением новых задач развития территорий, указов и поручений Президента РФ, изменением градостроительного законодательства и т.д.

Одной из причин по которой муниципальные образования не актуализируют документы территориального и планирования и градостроительного зонирования, является недостаток в финансовых ресурсах на цели. Для расчета наличия потребности муниципальных образований в средствах областного бюджета Службой ежегодно направляются запросы главам муниципальных образований.

Субсидии	2021 год		2022 год		2023 год		2024 год	
	запрос от 13.10.2020 № 02-82-240/20		запрос от 04.08.2021 № 02-82-919/21		запрос от 08.08.2022 № 02-82-870/22		запрос от 03.07.2023 № 02-82-793/23	
	МО	тыс. р.						
на актуализацию документов территориального планирования	27	82 943,7	58	96 674,8	52	88 722,7	60	78 714,7
на подготовку проектов документов территориального планирования	-	-	-	-	9	17 770,17	-	-
на актуализацию документов градостроительного зонирования.	47	77 563,1	75	91 187,4	76	116 400,1	67	52 914,6
на подготовку проектов документов градостроительного зонирования	-	-	1	1 812,8	5	6 337,6	-	-
на подготовку документации по планировке территорий	3	12 098,5	20	190 853,5	20	63 046,6	17	40 774,7
на постановку на кадастровый учет границ населенных пунктов	1	57,6	2	646,9	18	9 922,8	-	-
Итого:	78	172 662,9	156	381 175,4	180	302 199,9	144	172 404,0

Проведенный анализ показал, что за проверяемый период средства областного бюджета выделялись в большей части на актуализацию документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Это обусловлено необходимостью подготовки сведений о местоположении границ населенных пунктов, территориальных зон муниципальных образований для обеспечения внесения таких сведений в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН).

В соответствии с требованиями Федерального закона № 507-ФЗ³⁰ органы местного самоуправления обязаны направить в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Иркутской области (далее – Росреестр) документы, необходимые для внесения сведений о границах населенных пунктов, территориальных зон в ЕГРН в срок не позднее 1 января 2027 года, для чего необходима актуализация границ населенных пунктов, территориальных зон в виде изготовления каталога координат характерных точек, ранее отсутствовавших в указанных документах.

При предоставлении субсидий муниципальным образованиям большое внимание уделено исполнению Поручений Президента РФ и Правительства РФ, направленных на:

- установление границ населенных пунктов и лесных поселков, расположенных на землях лесного фонда и землях особо охраняемых природных территорий в границах ЦЭЗ БПТ, в пределах фактически занятой ими территории (перечень поручений Президента РФ от 14.08.2017 № **Пр-1602**);

- завершение работ по описанию местоположения границ муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон и направление сведений о местоположении границ для внесения в ЕГРН; завершение мероприятий по выявлению правообладателей объектов, признаваемых в соответствии с Федеральным законом от 13.06.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» ранее учтенными объектами недвижимости (перечень поручений Президента РФ от 11.08.2022 № **Пр-1424**);

- создание Единого информационного ресурса о земле и недвижимости на территории Иркутской области (Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2429, **ЕИР**).

- установление ограничений и запретов для ведения хозяйственной и иной деятельности в границах зон затопления и подтопления на территориях субъектов РФ, в т. ч. запретов на строительство новых объектов без их инженерной защиты, и внесение соответствующих изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования (перечень поручений Президента РФ от 16.08.2021 № **Пр-1464**); установление описания границ подтопленных (затопленных) зон чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате паводка, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне 2019 года на территории Иркутской области (Постановление Правительства Иркутской области от 17.07.2019 № 558-пп, **ЧС**).

В 2021 году большая часть субсидий (52,6 %) выделена на реализацию Федерального закона № 507-ФЗ и на проведение работ по установлению границ зон подтопления. В 2022 году - также на реализацию Федерального закона №507-ФЗ и поручения Президента РФ № Пр-1424 (62,3 % и 17,0 % соответственно, таблица).

тыс. р.

Направление	Выделено	% от общего объема	Израсходовано
2021 год			
507-ФЗ	20 277,9	52,6%	20 225,0
ЕИР	840,0	2,2%	840,0
Пр-1602, ЕИР	1 837,0	4,8%	1 837,0
ЧС	15 560,2	40,4%	15 560,2
Всего	38 515,1	x	38 462,2
2022 год			
507-ФЗ, Пр-1424	33 466,3	62,3%	33 466,3
ЕИР, Пр-1424	5 972,2	11,1%	5 972,2
Пр-1424	9 147,9	17,0%	9 147,9
Пр-1602, ЕИР	696,6	1,3%	696,6
ЧС	4 411,0	8,2%	4 411,0
Всего	53 694,0	x	53 694,0

³⁰ Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №507-ФЗ)

3.2. Уточнение зон затопления - установления, изменения и прекращения существования зон затопления, подтопления

В рамках исполнения перечня поручений Президента РФ № Пр-1464 в связи с уточнением зон затопления потребовалось внесение соответствующих изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования с целью установления ограничений и запретов для ведения хозяйственной и иной деятельности в границах зон затопления и подтопления на территориях, в том числе запретов на строительство новых объектов без их инженерной защиты. Данную работу осуществляет Минприроды области, по информации которой на конец 2022 года 315 населенных пунктов региона, на территории которых определены зоны затопления, подтопления (78,8 % от общего числа), внесены в ЕГРН³¹. В соответствии с требованиями законодательства (ст. ст. 31, 32, 33 ГрК РФ) при поступлении информации о новых границах зон затопления и подтопления ПЗЗ подлежат приведению в соответствие с ними.

3.3. Установление границ населенных пунктов и лесных поселков, расположенных в ЦЭЗ БПТ и эксперимент по созданию Единого информационного ресурса о земле и недвижимости

На территории Иркутской области, в первую очередь, Иркутского, Слюдянского и Ольхонского районов (расположенных в ЦЭЗ БПТ) существуют проблемы отнесения земельных участков к той или иной категории, пересечения и наложения границ лесного фонда с границами населенных пунктов и т.д.

Принятые в разное время и недостаточно согласованные между собой законодательные акты разных отраслей законодательства (включая градостроительное, лесное и земельное) во многом предопределили появление многочисленных споров об отнесении земельных участков к определенной категории, местоположении этих участков в определенных границах, их пересечении и наложении.

Так, например, на территории Иркутского района расположено множество поселков, садовых и дачных некоммерческих товариществ (СНТ, ДНТ), у которых существуют разного рода проблемы с правоустанавливающими документами на землю, которые не позволяют гражданам оформить свое имущество, прописаться в своих домах, уплачивать законно установленные имущественные налоги (земельный налог, налог на имущество), пользоваться объектами социальной инфраструктуры и пр.

Учитывая необходимость обеспечения баланса интересов государства и граждан поручением Президента РФ № Пр-1138ГС еще в 2016 году председателю Правительства РФ было поручено представить предложения по устранению противоречий между сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре (далее – ГЛР) и ЕГРН, обратив особое внимание на защиту прав граждан и юридических лиц, являющихся добросовестными приобретателями объектов недвижимости.

Во исполнение поручения Президента РФ Правительством РФ был внесен ряд изменений в федеральное законодательство, в том числе принят закон о «лесной амнистии»³² и пр., которые, в первую очередь, направлены на устранение взаимоисключающих сведений о принадлежности земельных участков к определенной категории путем признания приоритета сведений ЕГРН по отношению к сведениям ГЛР, выявление собственников ранее учтенных объектов недвижимости³³, устранение

³¹ <https://www.interfax-russia.ru/siberia/main/irkutskaya-oblast-utverdila-pochti-80-zon-zatopleniya-i-podtopleniya>

³² Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (далее – Федеральный закон №280-ФЗ).

³³ Ст. 69.1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

реестровых ошибок³⁴ с целью максимального оформления гражданами своих прав на недвижимое имущество, уплаты ими имущественных налогов и повышению доходной базы местных бюджетов.

Согласно информации Росреестра³⁵ в рамках мероприятий, направленных на верификацию сведений в ЕГРН и сопоставление сведений ЕГРН и ГЛР Росреестром совместно с министерством лесного комплекса Иркутской области проводились работы по анализу сведений ЕГРН и ГЛР о лесных участках, составляющих территорию лесничеств³⁶.

Всего на территории Иркутской области располагаются 37 лесничеств, из них в реестр границ ФГИС ЕГРН внесены сведения о границах 31 лесничества, сведения о части из которых не соответствует утвержденным материалам лесоустройства.

В отношении ранее учтенных земельных участков - на начало 2022 года в ЕГРН содержалось 1 564 объекта без категории земель и вида разрешенного использования, т.е. тех характеристик, без которых определение кадастровой стоимости невозможно.

В результате мероприятий по установлению недостающих характеристик объектов недвижимого имущества, проведенных во взаимодействии с органами местного самоуправления, по состоянию на 30.12.2022 года в ЕГРН внесены сведения о категории земель и виде разрешенного использования в отношении 781 земельных участков.

Основные причины, препятствующие внесению в ЕГРН недостающих характеристик земельных участков:

- невозможно идентифицировать земельный участок (отсутствует адресная привязка таких земельных участков к определенному населенному пункту, улице);
- границы земельного участка не установлены.

Росреестром совместно с органами местного самоуправления проводятся работы в отношении таких объектов недвижимого имущества с целью сопоставления сведений об объекте с отсутствующими в ЕГРН характеристиками с объектами, в отношении которых в ЕГРН имеется полная информация (по заявителям, по правоустанавливающим документам и пр.), в результате чего исключаются дублирующие записи.

Как показало проведенное Счетной палатой Российской Федерации контрольное мероприятие³⁷ «Росреестром осуществляются мероприятия по повышению качества данных ЕГРН, в том числе путем выявления правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, устранения противоречий в данных ЕГРН и ГЛР («лесная амнистия»), исправление реестровых ошибок ЕГРН и т.д. Вместе с тем, существуют и проблемы при реализации данных мероприятий: в соответствии со статьей 10 Федерального закона № 280-ФЗ реализация «лесной амнистии» не предусмотрена на земельных участках, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий. В этой связи земельные участки в 22 населенных пунктах Слюдянского и Ольхонского районов Иркутской области, включенных в ЦЭЗ БПТ, фактически соответствующие условиям «лесной амнистии» – на земельных участках в течение десятилетий эксплуатируются жилые дома и ведется подсобное хозяйство, при этом относящиеся к категории земель лесного фонда не могут быть переведены в категорию «земли населенных пунктов».

Также отсутствует механизм оперативного предоставления органам местного самоуправления достаточных сведений, необходимых для выявления правообладателей

³⁴ Ст. 60.2 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

³⁵ Информация отражена в Региональном докладе о состоянии и использовании земель в Иркутской области за 2022 г.

³⁶ в соответствии Рекомендациями Росреестра, Рослесхоза и Росимущества, направленных совместным письмом от 09.03.2021 № 01-1662-ГЕ/21/АВ-03-54/4293/10/6998

³⁷ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка достоверности, качества и полноты сведений о земле, учитываемых в государственных информационных ресурсах (на примере отдельных субъектов Российской Федерации)» (<https://ach.gov.ru/upload/iblock/a06/bgaw7283qzbpisauhm3yt0k178i6zlab.pdf>).

ранее учтенных объектов недвижимости, включая информацию о реквизитах документов, на основании которых сведения о ранее учтенных объектах недвижимости внесены в ЕГРН и т.д.».

В целях повышения эффективности использования земельно-имущественного комплекса в Российской Федерации Правительством РФ с 2021 года проводится эксперимент по созданию Единого информационного ресурса о земле и недвижимости (далее - ЕИР). В перечень субъектов РФ и муниципальных образований, на территориях которых проводился эксперимент, наряду с тремя субъектами РФ включена Иркутская область. В качестве пилотных выступили те же районы, что и предусмотренные поручением Президента РФ № ПР-1602: Иркутский, Ольхонский и Слюдянский муниципальные районы.

Основными целями эксперимента являются сбор, сопоставление сведений о земле и недвижимости, содержащихся в различных государственных информационных ресурсах, а также выработка правовых, методологических и технологических основ объединения таких сведений в ЕИР для целей повышения эффективности использования земельных участков и объектов недвижимости в Российской Федерации, оптимизации процессов управления такими объектами и создание условий для появления новых возможностей и инструментов для граждан и организаций по поиску и предоставлению им земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и т.д.

К числу задач при создании ЕИР отнесены:

- вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых объектов недвижимости;
- упрощение процедуры поиска и предоставления земельных участков и иных объектов недвижимости гражданам и организациям;
- обеспечение эффективного предоставления государственных услуг и выполнения государственных функций, связанных с развитием территорий и объектов на них;
- повышение доходной части консолидированных бюджетов от имущественных налогов и сборов.

В рамках работы по созданию ЕИР первоначально (в 2021 году) необходимо было осуществить мероприятия по постановке на кадастровый учет границ муниципальных образований и территориальных зон.

Согласно информации Службы, установлены и внесены в ЕГРН сведения о границах 156 населенных пунктов на территории Иркутского, Ольхонского, Слюдянского районов, (100 %), в том числе населенных пунктов, расположенных в границах ЦЭЗ БПТ в пределах фактически занятой ими территории (77 населенных пунктов).

Параллельно проводилась работа по выявлению правообладателей объектов недвижимости и их границ с целью их последующей постановки на кадастровый учет и регистрацией прав собственности. В ходе проведения такой работы было установлено, что значительное количество земельных участков внесены в ЕГРН без установления границ.

По ранее учтенным участкам в отдельных случаях отсутствуют собственники (правообладатели), в связи с чем работу по установлению границ должны выполнить органы местного самоуправления. В других случаях (при наличии собственников) существуют проблемы с правоустанавливающими документами на землю.

Таким образом, работа по гармонизации ЕГРН и ГЛР, устранению реестровых ошибок до настоящего времени не завершена, пересечения и наложения границ поселков, СНТ, ДНТ с границами лесного фонда, границами населенных пунктов окончательно не устранены.

С целью решения данных вопросов Президентом РФ³⁸ вновь поставлена задача перед Правительством РФ по обеспечению внесения в законодательство Российской Федерации

³⁸ Перечень поручений от 11.08.2022 № ПР-1424

изменений, направленных на сокращение количества земельных участков, границы которых не определены, права на которые не зарегистрированы в ЕГРН.

Высшим должностным лицам субъектов РФ поручено обеспечить завершение мероприятий по выявлению правообладателей объектов, признаваемых ранее учтенными объектами недвижимости (в срок до 1 января 2024 года), а также завершение работ по описанию местоположения границ муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон и направление сведений о местоположении таких границ для внесения в ЕГРН (в срок до 1 января 2027 года).

Во исполнение Перечня поручений № Пр-1424 распоряжением Губернатора Иркутской области от 31.10.2022 № 325-р утвержден соответствующий план мероприятий по реализации Поручения (далее - План мероприятий). При этом Иркутская область вошла в перечень пилотных регионов с сокращенными сроками его реализации - до 2024 года³⁹.

Согласно информации Службы на конец 2023 года из 1 515 населенных пунктов в ЕГРН внесены сведения о границах 1 305 населенных пунктов (86,14 %). Необходимо внести в ЕГРН сведения о границах еще 210 населенных пунктов (13,86 %).

С учетом корректировки правил землепользования и застройки муниципальных образований из 5 721 территориальной зоны в ЕГРН внесены сведения о границах 3 161 территориальной зоны (55,25 %), необходимо внести сведения о границах еще 2 560 территориальных зон (44,75 %).

Таким образом, Иркутская область не смогла реализовать мероприятия по внесению в ЕГРН сведений о границах населенных пунктов и территориальных зон в установленный срок.

За весь период участия Иркутской области (пилотного региона) выявлен перечень следующих факторов, сдерживающих оперативное наполнение ЕГРН необходимыми сведениями:

- необходимость корректировки документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований Иркутской области, поскольку указанная градостроительная документация была разработана и утверждена в 2012-2013 годах (без последующей корректировки) и состав материалов такой документации не позволяет осуществить внесение необходимых сведений в ЕГРН;

- процедура подготовки проектов внесения изменений в градостроительную документацию занимает в среднем около года;

- проекты генеральных планов в силу требований законодательства о градостроительной деятельности необходимо согласовывать на федеральном уровне поскольку среди земель Иркутской области доля земель лесного фонда составляет 89,64 % от всей площади Иркутской области и вопрос пересечения границ населенных пунктов с землями лесного фонда является широко распространенным;

- Рослесхозом проведены работы по установлению границ всех 37 лесничеств Иркутской области (в ЕГРН внесены сведения о границах 31 лесничества, сведения о части из которых не соответствует утвержденным материалам лесоустройства). В целях исключения получения отказов федеральных органов в согласовании проектов документов территориального планирования вопросы по подготовке указанных проектов прорабатываются во взаимодействии с министерством лесного комплекса Иркутской области.

³⁹ В соответствии с подпунктом «б» пункта 2 раздела 2 протокола совещания по вопросам создания «Национальной системы пространственных данных» и реализации проекта «Наполнение Единого государственного реестра недвижимости необходимыми сведениями» в субъектах РФ СФО (от 12.10.2024 № ОС/098-ПР/22) на территории Иркутской области, участвующей в создании НСПД как пилотный регион, рекомендовано завершить выполнение обозначенных выше работ до 1 января 2024 года.

Ввиду обозначенных выше препятствий завершить работы по внесению до 1 января 2024 года в ЕГРН сведений в отношении границ населенных пунктов, имеющих пересечения с границами земель лесного фонда, не представилось возможным.

Всего установлено наличие 201 населенного пункта, расположенного на территории 89 муниципальных образований Иркутской области, имеющих пересечения с границами земель лесного фонда. Также по таким муниципальным образованиям, из-за отсутствия согласованных границ населенных пунктов имеются препятствия по внесению в ЕГРН сведений о границах территориальных зон, установленной правилами землепользования и застройки муниципальных образований Иркутской области, по причине отсутствия сведений об установленных границах населенных пунктов, а также необходимости корректировки правил землепользования и застройки.

Из особенностей согласования генеральных планов муниципальных образований именно Иркутской области следует отметить, что в процессе согласования границ населенных пунктов, расположенных в ЦЭЗ БПТ, поступили многочисленные заявления по земельным участкам, расположенным на землях лесного фонда. По многим из них имелись решения судов об истребовании земельных участков, признании права отсутствующим и сносе находящихся на них строений. Отдельные решения не вступили в силу, находясь в стадии кассации. В отношении данных земельных участков невозможно применение «лесной амнистии». Включить данную территорию в границы населенного пункта не позволяет запрет на перевод земель лесного фонда, установленный ст. 11 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

На основании обращения Губернатора Иркутской области на имя руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 25.10.2023 согласован новый срок - до 1 января 2025 года. Распоряжением Губернатора Иркутской области от 23.11.2023 № 370-р утверждены изменения в План мероприятий, предусматривающий мероприятия по софинансированию муниципальных образований Иркутской области в целях завершения в 2024 году работ по внесению в ЕГРН сведений с новым сроком реализации до 01.01.2025.

3.4. Проведение комплексных кадастровых работ и картографических работ

Возможность проведения комплексных кадастровых работ⁴⁰ появилась с 2015 года, после включения соответствующей главы в Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности». С 2020 года из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на их проведение предоставляются субсидии⁴¹. Иркутская область до 2023 года не являлась получателем субсидий, не направляла соответствующих заявок.

При этом КСП области неоднократно отмечала, что проведение комплексных кадастровых работ является одним из эффективных способов уточнения местоположения границ земельных участков. Основным результатом их проведения, наряду с устранением реестровых ошибок, установлением местоположения границ земельных участков и определением их фактической площади, которые позволяют объективно рассчитать их кадастровую стоимость и обеспечить базу для исчисления земельного налога, является образование новых, свободных земельных участков для дальнейшего использования.

Согласно публичной кадастровой карте, размещенной на официальном сайте Росреестра (pkk.rosreestr.ru) на территории Иркутской области расположено 37 кадастровых районов и 3 428 кадастровых кварталов (кадастровые номера 38:00).

⁴⁰ Под комплексными кадастровыми работами понимаются кадастровые работы, которые выполняются одновременно в отношении всех расположенных на территории одного кадастрового квартала или территориях нескольких смежных кадастровых кварталов.

⁴¹ До 2022 года в рамках реализации государственной программы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика», после 2022 года в рамках государственной программы РФ «Национальная система пространственных данных».

Дополнительно в Усть-Ордынский округ входит 6 кадастровых районов и 1 361 кадастровых кварталов (кадастровые номера 85:00).

Ресурсное обеспечение мероприятия по проведению комплексных кадастровых работ в рамках государственной программы «Развитие и управление имуществом комплексом и земельными ресурсами Иркутской области» в объеме 1 647,8 тыс. р. предусмотрено только с 2023 года, после соответствующего поручения Президента РФ⁴². С 2024 года мероприятие реализуется в рамках регионального проекта «Проведение комплексных кадастровых работ» новой государственной программы Иркутской области «Развитие и управление имуществом комплексом и земельными ресурсами Иркутской области»⁴³. Бюджетные ассигнования на 2024 год предусмотрены в сумме 15 461,9 тыс. р., в т. ч. за счет средств федерального бюджета (субсидии) - 11 075,8 тыс. р.

Полномочия по проведению комплексных кадастровых работ закреплены за министерством имущественных отношений Иркутской области для последующего предоставления субсидий из регионального бюджета местным бюджетам на указанные цели.

В соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на проведение комплексных кадастровых работ, критериями отбора субъектов РФ является расположение не менее 80 % кадастровых кварталов, в границах которых предполагается проведение комплексных кадастровых работ, в границах территорий муниципальных образований, входящих в состав перспективных центров экономического роста субъектов РФ, а также прилегающих к ним муниципальных образований.

В целях проведения комплексных кадастровых работ в 2023 году было предложено рассмотреть территорию Иркутского района в качестве «пилотной» территории. Перечень мероприятий по проведению комплексных кадастровых работ на территории Иркутской области и перечень кадастровых кварталов, в границах которых предполагается их проведение, утверждены распоряжением Губернатора Иркутской области № 126-р⁴⁴ (далее – Перечень).

В настоящий момент в Перечень (с учетом изменений) вошли 44 кадастровых квартала Иркутского района, 22 квартала Шелеховского района, 1 квартал Киренского района, 2 квартала Нижнеудинского района, 4 квартала Слюдянского района и 17 кварталов Черемховского района. Городские округа города Иркутск и Ангарск отказались от участия в мероприятии.

Проведение комплексных кадастровых работ с целью образования земельных участков возможно только при наличии проектов межевания территории⁴⁵, т.е. работам по проведению комплексных кадастровых работ предшествуют работы по изготовлению проектов межевания территорий.

Данная работа начата Службой в 2022 году, за счет сложившейся экономии предусмотрено предоставление нового вида субсидий - на подготовку документации по планировке территории (проектов планировки территории и (или) проектов межевания территории). В 2022 году на эти цели выделено 6 877,0 тыс. р., субсидии предоставлены 10 муниципальным образованиям Иркутского района, проекты межевания территории составлены на 11 кадастровых кварталах. Субсидирование работ по подготовке

⁴² Поручением Президентом РФ от 11.08.2022 № Пр-1424 высшим должностным лицам субъектов РФ рекомендовано предусматривать в бюджетах субъектов РФ средства на финансирование (софинансирование) мероприятий по проведению комплексных кадастровых работ и картографических работ

⁴³ Постановление Правительства Иркутской области от 13.11.2023 № 1026-пп

⁴⁴ Распоряжение Губернатора Иркутской области от 11.05.2022 № 126-р «Об организации проведения комплексных кадастровых работ на территории Иркутской области»

⁴⁵ ч. 6 ст. 42.1. Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»

документации по планировке территорий (проектов межевания территорий), осуществляемое с 2022 года пока охватывает кадастровые кварталы Иркутского и Шелеховского района. В 2023 году проведение комплексных кадастровых работ осуществлено в отношении 5 кадастровых кварталов Иркутского района, 4 кадастровых кварталов Шелеховского района, на 2024 год предусмотрено охватить 21 кадастровый квартал Иркутского района. Всего, на конец 2024 года в Иркутском районе будет охвачено 37 кадастровых кварталов, что составит 12,9 % всех кварталов муниципального образования⁴⁶ и 84 % от кварталов, утвержденных Перечнем.

КСП области в своих отчетах и заключениях неоднократно отмечала, что отсутствие свободных земельных участков препятствует реализации Закона Иркутской области от 28.12.2015 № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан»⁴⁷, Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства» в части имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и в целом для стимулирования как массовой застройки, так и для индивидуального жилищного строительства, в том числе для реализации программ переселения граждан из аварийного жилья, строительства жилья для детей-сирот и т.д.

Кроме того, Распоряжением Президента РФ № 174-рп⁴⁸ органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано осуществлять бесплатное предоставление земельных участков военнослужащим.

Принимая во внимание, что в Иркутской области существует дефицит свободных земельных участков в пределах границ населенных пунктов, источники расширения границ практически исчерпаны, а имеющиеся границы свободных зон заняты преимущественно федеральными землями (земли сельскохозяйственного назначения и земли лесного фонда), необходимо усилить работу по взаимодействию с федеральными органами исполнительной власти в части решения вопросов перевода земель лесного фонда в границы населенных пунктов (иную категорию) для обеспечения бесплатными земельными участками многодетных семей, устранения нарушения жилищных прав граждан – собственников незарегистрированных земельных участков (наложение земель лесного фонда), предоставления имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и т.д.

3.5. Методическая помощь муниципальным образованиям

В соответствии с положением о Службе⁴⁹, на Службу возложены задачи по оказанию методической помощи органам местного самоуправления по подготовке документов территориального планирования и ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

По информации Службы в проверяемый период в целях оказания методического и консультационного сопровождения органов местного самоуправления Иркутской области по вопросам связанным с исполнением поручений Президента РФ в части градостроительного законодательства Службой проведено 135 совещаний с участием органов исполнительной государственной власти Иркутской области, Филиала ППК

⁴⁶ В Иркутский район входит 287 кадастровых кварталов.

⁴⁷ Проведенный в рамках контрольных мероприятий анализ свидетельствует о ежегодном росте очереди на получение земельных участков. По состоянию на 01.07.2020 в очереди стояло более 6,3 тыс. граждан, причем наибольшее количество поступило от граждан, имеющих трех и более детей (86,4%). Анализ проводился в соответствии с полномочиями Минимущества по распоряжению федеральными земельными участками и земельными участками, собственность на которые не разграничена (Иркутский район).

⁴⁸ Распоряжение дот 06.06.2023 № 174-рп «О дополнительных мерах социальной поддержки военнослужащих, лиц, заключивших контракт о пребывании в добровольческом формировании, содействующем выполнению задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии РФ, и членов их семей»

⁴⁹ Постановление администрации Иркутской области от 31.10.2007 № 261-па

«Роскадастр» по Иркутской области, Росреестра, ФГБУ «Заповедное Прибайкалье», Минприроды России и органов местного самоуправления.

Сформированы рабочие группы по вопросу наполнения ЕГРН необходимыми сведениями на уровне Правительства Иркутской области с участием должностных лиц органов местного самоуправления Иркутской области.

Вопросы обеспечения установления границ населенных пунктов, расположенных в границах ЦЭЗ БПТ рассматриваются в рамках заседаний межведомственной комиссии⁵⁰, созданной во исполнение Перечня поручений Президента РФ от 14.08.2017 № Пр-1602.

На сайте Службы для информационной поддержки муниципальных образований размещены сведения и методические пособия по реализации отдельных полномочий в области градостроительной деятельности. Кроме того Службой проводится работа с органами местного самоуправления по вопросам подготовки документов территориального планирования и предоставления последним разъяснений и информации по интересующим вопросам.

Контрольным мероприятием не установлено фактов неисполнения муниципальных контрактов по изготовлению документов (проектов) территориального планирования, градостроительного зонирования со стороны подрядчиков, все контракты исполнены в установленный срок. Информация о внесении изменений в документацию и сама документация размещена в ФГИС ТП.

Ввиду длительного срока изготовления таких документов до момента их утверждения, выходящих, как правило, по объемным документам за 31 декабря года исполнения контракта, подрядчики осуществляют их сопровождение, внесение изменений в случае необходимости в дальнейшем. Так, срок гарантийных обязательств по договорам, как правило, муниципальными образованиями устанавливается на 3 года, иногда до 5 лет.

Вместе с тем, имеет место утверждение документов территориального планирования органами местного самоуправления с нарушением законодательства, некачественное изготовление документов в предыдущие годы. Как правило, такие документы оспариваются прокуратурой, федеральными органами исполнительной власти или физическими лицами.

В качестве примеров некачественной подготовки документов территориального планирования можно отметить документы Листвянского МО, Хужирского МО, а также Байкальского МО, которые были утверждены органами местного самоуправления в нарушение установленного порядка согласования.

Поскольку Хужирское МО и Листвянское МО входят в границы ЦЭЗ БПТ, Прибайкальского национального парка, а также в границы объекта всемирного наследия ЮНЕСКО, их территории относятся к ограниченным в обороте.

Расширение границ населенных пунктов, а также зонирование территории должно проходить в обязательном порядке согласование с уполномоченным федеральным органом (Министерством природных ресурсов и экологии РФ), а генеральные планы должны содержать характеристики зон с особыми условиями использования территории, а именно: ограничения и запрещенные виды деятельности, установленные для ЦЭЗ БПТ Постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2399 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»⁵¹.

Вместе с тем, проект генерального плана Хужирского МО был согласован только на местном уровне, проект генерального плана Листвянского МО направлялся на

⁵⁰ Указ Губернатора Иркутской области от 08.06.2021 № 155-уг

⁵¹ До 2020 года - Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643

согласование на федеральном уровне, но получил отрицательные заключения от Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства транспорта РФ и Министерства энергетики РФ. Листвянским МО были учтены замечания только Министерства транспорта РФ, по остальным замечаниям федеральных органов исполнительной власти проект генерального плана доработан не был.

Решениями Иркутского областного суда от 19.06.2020 и от 04.12.2020 генеральные планы Листвянского МО и Хужирского МО были признаны недействующими.

Также с заявлениями о признании недействующими решений об утверждении генеральных планов в суд обращается Рослесхоз. На основании обращений Рослесхоза вынесены решения об отмене генеральных планов Байкальского городского поселения (05.08.2015), Ушаковского муниципального образования (30.12.2015), Молодежного муниципального образования (08.02.2018, 10.02.2021).

По заявлению Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Иркутской области решением Арбитражного суда Иркутской области 02.07.2014 отменено решение об утверждении генерального плана Марковского городского поселения Иркутского муниципального района, Иркутским областным судом 04.04.2019 был отменен генеральный план городского округа муниципального образования «город Саянск».

Имеются решения судов по заявлениям физических лиц. Например, Иркутским областным судом 26.02.2020 принято решение о признании недействующими в части Правил землепользования и застройки Утуликского муниципального образования (сельского поселения) Слюдянского района Иркутской области, решением Иркутского областного суда 24.08.2020 генеральный план и правила землепользования и застройки Быстринского сельского поселения Слюдянского района Иркутской области признаны недействующими в части отнесения земельного участка к иной зоне назначения.

КСП области в своих контрольных мероприятиях неоднократно отмечала, что органы местного самоуправления, в первую очередь, муниципальных образований, расположенных на Байкальской природной территории, испытывают значительные затруднения при реализации своих полномочий в области градостроительной деятельности. С учетом многообразия и сложности проблем муниципальных образований, а также объективных трудностей при их решении, связанных с отсутствием квалифицированных специалистов, полагаем необходимым наряду с оказанием методологической помощи организовать работу по сопровождению документов территориального планирования при согласовании с федеральными органами исполнительной власти.

В целом проведенное контрольное мероприятие показало, что в рамках Подпрограммы в основном решаются задачи, направленные на комплексное территориальное развитие Иркутской области. Цели и задачи пространственного развития, определенные Стратегией СЭР и направленные на эффективное и устойчивое социально-экономическое развитие отдельных территорий с учетом их социального, экономического, экологического и иного потенциала, в большей степени находятся в компетенции министерства экономического развития Иркутской области Иркутской области.

Основные выводы:

1. Вопросы обеспечения комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области в проверяемом периоде решались в рамках одноименной Подпрограммы к Госпрограмме «Развитие и управление имуществом комплексом и

земельными ресурсами Иркутской области»», ответственным исполнителем по которой определена Служба архитектуры Иркутской области (Служба).

КСП области по итогам ранее проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях неоднократно отмечала, что в отступление от требований Положения № 282-пп цель и задачи Подпрограммы не обеспечивают достижение цели Госпрограммы, а задачи пространственного развития гораздо шире и включают вопросы совершенствования системы расселения и территориальной организации экономики, проведения эффективной государственной политики регионального развития и направлены на сокращение различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития.

С 2024 года замечания КСП области частично учтены, и реализация мероприятий предусмотрена в рамках отдельной государственной программы «Обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области».

2. В рамках Подпрограммы в целях оказания поддержки муниципальных образований области предусмотрено предоставление субсидий на подготовку и актуализацию документов территориального планирования и градостроительного зонирования, подготовку документации по планировке территорий.

Документы территориального планирования являются основополагающим документом для планирования развития территорий, их периодическая актуализация необходима для целей градостроительной деятельности, а также разработки правил землепользования и застройки и проектов планировки. На момент проведения проверки документы территориального планирования и градостроительного зонирования утверждены на 100 % территорий муниципальных образований. Вместе с тем, большинство документов разрабатывались и утверждались в период 2012-2013 годов и не актуализировались 10 и более лет.

Несмотря на то, что законодательно конкретные сроки, в которые градостроительная документация подлежит актуализации, не утверждены, регулярная корректировка положений градостроительной документации необходима в связи с фактическими изменениями градостроительного законодательства, с появлением новых задач развития территорий, указов и поручений Президента РФ и т.д.

Одной из причин, по которой муниципальные образования не актуализируют документы территориального и планирования и градостроительного зонирования, является недостаток в финансовых ресурсах на эти цели.

Бюджетные ассигнования для предоставления субсидий предусмотрены в 2021 году в сумме 49 377,0 тыс. р., в 2022 году - 94 509,3 тыс. р.

Службой заключено 61 соглашение о предоставлении субсидий с администрациями 45 муниципальных образований Иркутской области (МО) в 2021 году и 68 соглашений с администрациями 52 МО в 2022 году.

3. Анализ использования субсидий муниципальными образованиями показал, что по итогам проведенных закупок ежегодно формировалась экономия. В 2021 году общий объем неиспользованных ЛБО составил 10 914,8 тыс. р. (22,1 %), в 2022 году – 36 696,1 тыс. р. (40,6 %). По отдельным закупкам экономия составила 50 и более процентов от первоначально предоставленного объема субсидии, что может свидетельствовать о завышенной стоимости мероприятий, указанных в заявках МО. Проведенный анализ закупок показал, что их основной объем осуществляется сельскими поселениями с единственным поставщиком и ценой контрактов до 600 тыс. р. (на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ).

Закупки по прямым контрактам получили широкое распространение в проверяемом периоде. Так, за 2021 и 2022 годы лишь 17,6 % закупок осуществлено конкурентным способом.

4. За проверяемый период средства областного бюджета выделялись в большей части на актуализацию документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Это обусловлено необходимостью подготовки сведений о местоположении границ населенных пунктов, территориальных зон муниципальных образований для обеспечения их внесения в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) в соответствии с требованиями Федерального закона № 507-ФЗ. Для внесения таких сведений необходима актуализация границ населенных пунктов, территориальных зон в виде изготовления каталога координат характерных точек, ранее отсутствовавших в указанных документах.

При предоставлении субсидий муниципальным образованиям большое внимание уделено исполнению Поручений Президента РФ и Правительства РФ, направленных на:

- установление границ населенных пунктов и лесных поселков, расположенных на землях лесного фонда и землях особо охраняемых природных территорий в границах ЦЭЗ БПТ, в пределах фактически занятой ими территории (перечень поручений Президента РФ от 14.08.2017 № **Пр-1602**);

- завершение работ по описанию местоположения границ муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон для внесения их в ЕГРН; завершение мероприятий по выявлению правообладателей объектов ранее учтенных объектов недвижимости (перечень поручений Президента РФ от 11.08.2022 № **Пр-1424**);

- создание Единого информационного ресурса о земле и недвижимости на территории Иркутской области (Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2429, **ЕИР**).

- установление ограничений и запретов для ведения хозяйственной и иной деятельности в границах зон затопления и подтопления на территориях субъектов РФ, в т. ч. запретов на строительство новых объектов без их инженерной защиты, и внесение соответствующих изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования (перечень поручений Президента РФ от 16.08.2021 № **Пр-1464**).

В 2021 году большая часть субсидий была выделена на реализацию Федерального закона № 507-ФЗ и на проведение работ по установлению границ зон подтопления. В 2022 году - также на реализацию Федерального закона № 507-ФЗ и поручений Президента РФ № Пр-1424.

5. В рамках исполнения поручений Президента РФ № Пр-1464 Минприродой области определены зоны затопления, подтопления на территории 315 населенных пунктах региона, сведения о которых внесены в ЕГРН.

6. Реализация Поручения Президента № Пр-1602 по установлению границ населенных пунктов и лесных поселков, расположенных в ЦЭЗ БПТ и создания ЕИР на территории Иркутской области не завершена. К числу факторов, сдерживающих оперативное наполнение ЕГРН необходимыми сведениями можно отнести:

- необходимость корректировки документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований Иркутской области;

- процедура подготовки проектов внесения изменений в градостроительную документацию занимает в среднем около года;

- вопрос пересечения границ населенных пунктов с землями лесного фонда является широко распространенным (более 200 населенных пунктов, расположенных на территории 89 МО, имеют пересечения с границами земель лесного фонда). Возможность применения

«лесной амнистии» не предусмотрена на земельных участках, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий. В этой связи земельные участки в 22 населенных пунктах Слюдянского и Ольхонского районов, включенных в ЦЭЗ БПТ, фактически соответствующие условиям «лесной амнистии» не могут быть переведены в категорию «земли населенных пунктов».

- в процессе согласования границ населенных пунктов, расположенных в ЦЭЗ БПТ, по многим земельным участкам, расположенным на землях лесного фонда, ведутся судебные споры. По многим из них имелись решения судов об истребовании земельных участков, признании права отсутствующим и сносе находящихся на них строений.

7. Поручение Президента РФ по завершению мероприятий по выявлению правообладателей объектов, признаваемых ранее учтенными объектами недвижимости (в срок до 1 января 2024 года) также до настоящего времени не закончено.

В ЕГРН продолжает оставаться значительное количество земельных участков внесенных в ЕГРН без установления границ. По ранее учтенным участкам в отдельных случаях отсутствуют собственники (правообладатели), в связи с чем работу по установлению границ должны выполнить органы местного самоуправления. В других случаях (при наличии собственников) существуют проблемы с правоустанавливающими документами на землю, наличием пересечения границ земельных участков с землями лесного фонда, населенных пунктов и т.д. Кроме того, как отмечала Счетная палата РФ, отсутствует механизм оперативного предоставления органам местного самоуправления достаточных сведений, необходимых для выявления правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, включая информацию о реквизитах документов, на основании которых сведения о ранее учтенных объектах недвижимости внесены в ЕГРН.

8. В Иркутской области существует дефицит свободных земельных участков в пределах границ населенных пунктов, источники расширения границ практически исчерпаны, а имеющиеся границы свободных зон заняты преимущественно федеральными землями (земли сельскохозяйственного назначения и земли лесного фонда).

КСП области в своих отчетах и заключениях неоднократно отмечала, что отсутствие свободных земельных участков препятствует реализации закона области о бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям, военнослужащим и иным категориям граждан, имущественной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства и в целом для стимулирования как массовой застройки, так и для индивидуального жилищного строительства, в том числе для реализации программ переселения граждан из аварийного жилья, строительства жилья для детей-сирот и т.д.

Одним из эффективных способов уточнения местоположения границ земельных участков с целью образования новых, свободных земельных участков для дальнейшего использования является проведение комплексных кадастровых работ. Возможность их проведения появилась в 2015 году, а с 2020 года из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на эти цели предоставляются субсидии.

Финансовое обеспечение мероприятий по проведению комплексных кадастровых работ предусмотрено в областном бюджете только с 2023 года, после соответствующего поручения Президента РФ, с 2024 года на реализацию мероприятия предусмотрены средства субсидии из федерального бюджета в объеме 11 075,8 тыс. р.

Основным результатом проведения комплексных кадастровых работ, наряду с образованием свободных земельных участков является устранение реестровых ошибок, установление местоположения границ земельных участков и определение их фактической площади, которые позволяют объективно рассчитать их кадастровую стоимость и обеспечить базу для исчисления земельного налога и пополнения местных бюджетов.

Отсутствие свободных земельных участков обуславливает необходимость усилить работу по взаимодействию с федеральными органами исполнительной власти в части решения вопросов перевода земель лесного фонда в границы населенных пунктов (иную категорию) для реализации установленных областных полномочий.

9. КСП области в своих контрольных мероприятиях неоднократно отмечала, что органы местного самоуправления, в первую очередь, муниципальных образований, расположенных на Байкальской природной территории, испытывают значительные затруднения при реализации своих полномочий, в том числе в области градостроительной деятельности. Недостаток в органах местного самоуправления (в первую очередь, первого уровня) квалифицированных специалистов приводит к утверждению документов территориального планирования с нарушением законодательства. Как правило, такие документы оспариваются прокуратурой, федеральными органами исполнительной власти или физическими лицами.

С 2015 года органами местного самоуправления в нарушение установленного порядка согласования утверждены, а судебными решениями признаны недействующими генеральные планы Листвянского, Хужирского, Ушаковского, Молодежного МО, Байкальского городского поселения, города Саянск, отменены правила землепользования и застройки Утуликского и Быстринского МО Слюдянского района и пр.

С учетом многообразия и сложности проблем муниципальных образований, а также объективных трудностей при их решении, связанных с отсутствием квалифицированных специалистов, полагаем необходимым наряду с оказанием методологической помощи организовать работу по сопровождению документов территориального планирования при согласовании с федеральными органами исполнительной власти.

Предложения (рекомендации):

1. Направить Отчет в Законодательное Собрание Иркутской области, Правительство Иркутской области.
2. Направить представление службе архитектуры Иркутской области.

Аудитор



Ю.Б. Махтина

СПРАВКА

о результатах контрольного мероприятия

Наименование контрольного мероприятия: «Проверка результативности использования средств областного бюджета и оценка результатов реализации мероприятий, направленных на обеспечение комплексного пространственного и территориального развития Иркутской области в 2021-2022 годах»		
Перечень объектов проверки: Служба архитектуры Иркутской области; ОГБУ «Центр компетенций»		
1	Количество документов по результатам контрольного мероприятия (единиц), в том числе:	4
1.1	- актов	2
1.2	- отчетов	1
1.3	- представлений	1
1.3	- предписаний	
1.4	- уведомлений о применении бюджетных мер принуждения	
1.5	- информационных писем	
1.6	- протоколов об административных правонарушениях	
2	Объем проверенных финансовых средств всего, (тыс. р.):	198 844,80
3	Выявлено нарушений бюджетного законодательства всего, в том числе по группам нарушений в соответствии с Классификатором (тыс. р.):	20 640,0
3.1	Группа 1. Нарушения при формировании и исполнении бюджетов	20 640,0
3.2	Группа 2. Нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности	
3.3	Группа 3. Нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью	
3.4	Группа 4. Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц	
3.5	Группа 7. Иные нарушения	
3.6	Группа 8. Нецелевое использование бюджетных средств	
3.7	Неэффективное использование средств	
4	Рекомендовано к возврату (взысканию) в бюджет соответствующего уровня (тыс. р.)	
5	Рекомендовано к возврату в областную казну (тыс. р.)	
6	Объем причиненного ущерба (тыс. р.)	

Пояснительная записка к отчету

Группа 1. Нарушения при формировании и исполнении бюджетов - **20 640,00 тыс. р.**

В нарушение ч. 3 ст. 139 БК РФ, п.п. 2, пп. 3 п. 11 постановления Правительства Иркутской области от 08.02.2018 № 82-пп, п.п.3 п.8 постановления Правительства № 675-пп Службой в 2021 году выданы 13 субсидий 9 МО (Хужирское МО, Листвянское МО, Алытское МО, Тьргетуйское МО, Зонское МО, Аларское МО, Бугульдейское МО, Куретское МО, МО Заларинский район) в отсутствие гарантийного письма, что являлось основанием для отказа во включении МО в перечень участников отбора на сумму 9 090,8 тыс. р., в 2022 году 6 субсидий 6 МО (Карлукское МО, МО «Заларинский район», Листвянское МО, Марковское МО, Уриковское МО, Мамонское МО) на сумму 5 911,3 тыс. р. (п. Классификатора 1.2.117).

В нарушение п. 5 ст. 69.2 БК РФ, п. 56 Порядка № 348-пп Служба не уменьшала размер субсидии на выполнение государственного задания ОГБУ «Центр компетенций» на сумму остатков средств субсидии, сложившихся по состоянию на 1 января текущего года на 01.01.2021 – 1793,1 тыс. р., на 01.01.2022 – 3844,8 тыс. р.