

Рекомендации Правительству Иркутской области, направленные в информационных письмах КСП области и до настоящего времени не реализованные

1. Автомобильные дороги общего пользования местного значения

Бюджетным законодательством, а именно статьями 65 и 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс РФ), предусмотрено, что формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, которые принимаются в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации (далее - РФ) разграничением полномочий.

Согласно п.21. ст. 44 Федерального закона № 414-ФЗ¹ к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ относится осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

В соответствии со статьями 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ² к вопросам местного значения городских (сельских) поселений, муниципальных районов, муниципальных (городских) округов относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, расположенных соответственно: 1) в границах населенных пунктов поселения; 2) вне границ населенных пунктов в границах муниципального района; 3) в границах муниципального (городского) округа.

Согласно классификации автомобильных дорог, установленной статьей 5 Федерального закона № 257-ФЗ³, автомобильные дороги в зависимости от их значения подразделяются на: автомобильные дороги федерального значения; регионального или межмуниципального значения; местного значения и частные автомобильные дороги.

Критерии отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения и перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В соответствии с частями 9-11 статьи 5 Федерального закона № 257-ФЗ автомобильными дорогами общего пользования местного значения являются:

1) для городских (сельских) поселений - автомобильные дороги общего пользования в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог.

2) для муниципального района - автомобильные дороги общего пользования в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, автомобильных дорог общего пользования местного значения поселений, частных автомобильных дорог.

3) для муниципального (городского) округа - автомобильные дороги общего пользования в границах муниципального (городского) округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог.

¹Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

³ Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Согласно нормам статьи 6 Федерального закона № 257-ФЗ к собственности субъекта РФ относятся автомобильные дороги, которые включены в **перечень автомобильных дорог** общего пользования регионального или межмуниципального значения, утверждаемого высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

К собственности поселения, городского округа, муниципального района относятся автомобильные дороги, расположенные соответственно в границах:

1) населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог;

2) в границах муниципального (городского округа), за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог;

3) в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, автомобильных дорог местного значения городских поселений, частных автомобильных дорог.

Включение автомобильной дороги в перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения является основанием для закрепления такой автомобильной дороги за владельцем автомобильной дороги на соответствующем вещном праве.

В соответствии с требованиями части 8 статьи 5 Федерального закона № 257-ФЗ постановлением Правительства области № 297-пп⁴ утверждены критерии отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения Иркутской области, а постановлением Правительства Иркутской области от 05.08.2016 № 478-пп утвержден Перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Иркутской области (далее – Перечень автодорог).

Общая протяженность дорог в утвержденном Перечне автодорог по состоянию на 20.08.2019 составляла 11 911,35 км. Анализ Перечня автодорог показал, что из 100% автомобильных дорог, отнесенных к государственной собственности Иркутской области, 70% автодорог соединяют населенные пункты **в границах муниципального района** и, в соответствии с положениями Федерального закона № 257-ФЗ, относятся к дорогам местного значения муниципальных районов Иркутской области.

В структуре автомобильных дорог дорогами общего пользования регионального или межмуниципального значения Иркутской области **являются** только **3 539,654 км**, в том числе дороги:

1.1. соединяющие административный центр Иркутской области - город Иркутск с административными центрами муниципальных районов и (или) городских округов Иркутской области (**1 820,19 км**);

1.2. соединяющие Иркутскую область с другими субъектами РФ (**650,819 км**);

1.3. соединяющие между собой по кратчайшему направлению административные центры муниципальных районов и (или) городских округов Иркутской области (**1 068,645 км**).

Автомобильными дорогами общего пользования регионального или межмуниципального значения Иркутской области **могут быть 8 351,749 км** дорог, в т.ч:

⁴ Постановление Правительства Иркутской области от 20.05.2016 № 297-пп «Об утверждении критериев отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения Иркутской области» (далее – Постановление Правительства области № 297-пп)

2.1. соединяющие населенные пункты муниципальных районов Иркутской области (за исключением административных центров) с административным центром Иркутской области - городом Иркутском (**8 303,385 км**);

2.2. являющиеся обходами населенных пунктов Иркутской области, примыкающих к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения Иркутской области (**28,992 км**);

2.4. являющиеся подъездными дорогами к аэропортам, расположенным вне границ населенных пунктов (**15,343 км**);

2.5. являющиеся подъездными дорогами к объектам здравоохранения, находящимся в государственной собственности Иркутской области, расположенным вне населенных пунктов (**4,029 км**).

При этом, в Реестре государственной собственности области, а также на балансе ОГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации автомобильных дорог Иркутской области» (далее – Дирекция автодорог) по состоянию на 01.01.2020 числились 12 376,821 км автомобильных дорог, в том числе 11 844,775 км (1 283 шт) отнесенных по критериям к региональным и межмуниципальным и **532,046 км (376 шт) – иные дороги** (дороги местного значения, расположенные внутри поселений и городских округов).

Таким образом, в отступление от требований федерального законодательства (Федеральных законов №414-ФЗ, №131-ФЗ, №257-ФЗ) к составу государственной собственности Иркутской области (в Реестре) неправомерно отнесены автомобильные дороги местного значения поселений (городских округов) Иркутской области, которые закреплены на праве оперативного управления за Дирекцией автодорог. Ведение министерством имущественных отношений Иркутской области реестрового учета автомобильных дорог в разрез действующему законодательству РФ приводит (в силу ст. 210 Гражданского кодекса РФ) к осуществлению Дирекцией автодорог расходов за счет средств областного бюджета на решение вопросов местного значения, в том числе в результате судебных исков.

По состоянию на 01.01.2020 передаче в муниципальную собственность подлежало 532,046 километров (376 шт.) автодорог общего пользования местного значения. При этом процесс передачи дорог осуществляется крайне низкими темпами, муниципальные образования не стремятся принимать автомобильные дороги в муниципальную собственность в силу разных причин: отсутствие в необходимом объеме средств в местных бюджетах, неудовлетворительное состояние автомобильных дорог, отсутствие техники и т.д.

В соответствии со статьей 179.4. Бюджетного кодекса РФ, финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов осуществляется за счет средств соответствующих дорожных фондов (субъекта РФ и муниципальных).

При этом финансирование расходов в отношении автомобильных дорог местного значения поселений (городских округов) Иркутской области, осуществляется за счет средств областного бюджета. Так, в период 2018-2019 гг. за счет средств Дорожного фонда области Дирекцией автодорог с нарушением норм ст. 85 Бюджетного кодекса РФ были приняты бюджетные обязательства (заключены государственные контракты на содержание указанной протяженности дорог в сумме 170 884,6 тыс. рублей) на осуществление полномочий, не относящихся к предметам ведения субъектов РФ.

Контрольно-счетной палатой Иркутской области неоднократно высказывались замечания о недопустимости расходования средств областного бюджета на решение

вопросов местного значения муниципальных образований, которые в силу норм Бюджетного кодекса РФ носят признаки нецелевого расходования средств. В связи с изложенным, по мнению КСП области, необходимо принятие управленческого решения с целью решения данной проблемы и недопущения расходования средств Дорожного фонда области в отступление от требований законодательства.

2. Организация работы паромных переправ

В собственности Иркутской области⁵ находилось 9 паромных переправ, в семи из которых на береговой линии (в пунктах отправления парома) отсутствуют причальные сооружения, в составе двух паромных переправ имеются площадки для посадки и высадки пассажиров, погрузки и выгрузки транспортных средств и только одна переправа оснащена грузопассажирскими причальными сооружениями с обеих сторон переправы, дорожным ремонтным пунктом и тремя грузопассажирскими паромами.

Исходя из действующего нормативного правового регулирования⁶, к числу работ по содержанию паромных переправ отнесены работы, связанные с поддержанием надлежащего технического состояния транспортно-эксплуатационных качеств **объектов, расположенных на береговой линии** (причальных сооружений), а также плавсредств, в случае нахождения таких объектов в собственности субъекта.

Вместе с тем, Дирекцией автодорог на постоянной основе заключаются государственные контракты на содержание паромных переправ, которыми фактически предусмотрено оказание услуг **по перевозке пассажиров, их багажа и транспорта**.

Таким образом, на территории Иркутской области услуги по перевозке пассажиров и грузов внутренним водным транспортом (паром) на переправах, пересекающих автомобильные дороги регионального и межмуниципального значения, предоставляются без взимания платы, в рамках заключенных государственных контрактов на содержание и эксплуатацию паромных переправ за счет средств дорожного фонда по подразделу 0409 «Дорожное хозяйство». Расписание работы паромной переправы устанавливается в вышеуказанных контрактах, при этом маршруты паромного сообщения уполномоченным органом (министерство транспорта Иркутской области) не утверждены, не установлены и тарифы на перевозки пассажиров и багажа речным транспортом в местном сообщении и на переправах (Служба по тарифам Иркутской области).

КСП области полагает, что организация Дирекцией автодорог, как казенным учреждением в дорожной сфере, перевозки пассажиров, багажа, транспорта на паромных переправах за счет средств Дорожного фонда области⁷ осуществляется при отсутствии закрепленных федеральным либо региональным законодательством полномочий и выходит за рамки дорожной деятельности, осуществляемой за счет бюджетных ассигнований дорожного фонда (п. 4 ст. 179.4 Бюджетного кодекса РФ, Постановление Правительства Иркутской области от 01.12.2011 № 365-пп), что носит признаки использования бюджетных ассигнований Дорожного фонда области на цели, не соответствующие целям их предоставления.

Принимая во внимание, что оказание государственной поддержки речного транспорта, в том числе субсидирование пассажирских перевозок осуществляется по подразделу 0408 «Транспорт» классификации расходов бюджетов, по мнению КСП области, в Иркутской области необходимо исключить практику оказания услуг по

⁵ По состоянию на 01.01.2020

⁶ Приказ Минтранса России от 16.11.2012 № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог», Методические рекомендации по устройству, ремонту, содержанию и эксплуатации паромных переправ и наплавных мостов (ОДМ 218.2.036-2013)

⁷ в 2018-2019 годы в сумме 387 552,8 тыс. р.

перевозке пассажиров, их багажа и грузов внутренним водным транспортом в составе работ по содержанию паромных переправ, расположенных на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения за счет средств дорожного фонда Иркутской области, организовав оказание услуг по перевозке пассажиров и багажа внутренним водным транспортом (паромами) профильным министерством, установив тарифы и приняв расходное обязательство об оказании соответствующей государственной поддержки в этой сфере в форме субсидирования в рамках статьи 78 Бюджетного кодекса РФ (возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с оказанием услуг водным транспортом на паромных переправах в местном сообщении).

Аналогичной позиции придерживается и Министерство транспорта РФ. В своих разъяснениях по вопросу отнесения (не отнесения) к дорожной деятельности работы (услуги) по перевозке транспорта, пассажиров и багажа на паромных переправах, являющихся элементом автодороги Минтранс РФ сообщает, что согласно п. 1, п.6 ст. 3 Федерального закона № 257-ФЗ⁸ дорожная деятельность – это деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, автомобильная дорога, в свою очередь, объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, – защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

Классификация работ⁹ не является документом, определяющим технологию производства дорожных работ и предназначена, в первую очередь, для использования при планировании объемов дорожных работ, в том числе при их проектировании и формировании программ дорожных работ на краткосрочный и среднесрочный периоды на основе укрупненного состава и видов работ. Перечень работ по содержанию участков автомобильных дорог, указанный в Классификации, определен в отношении **технического содержания паромных переправ и не распространяется на перевозку транспорта, пассажиров и багажа на паромных переправах. Работы (услуги) по перевозке транспорта, пассажиров и багажа на паромных переправах, не относятся к дорожной деятельности.**

3. Организация транспортного обслуживания автомобильным транспортом

С 2015 года Правительством Российской Федерации начата реформа транспортного обслуживания пассажиров автомобильным транспортом принципиально изменившая действовавший до этого механизм. Минтранс России поэтапно вводил в действие федеральный Закон №220-ФЗ¹⁰, который ввел понятие регулярных перевозок, поделил перевозки на осуществляемые по регулируемому и нерегулируемому тарифу и т.д.

Главная задача, которая стояла перед уполномоченным органом в условиях проводимой реформы, заключалась в определении необходимой транспортной модели: отнесении маршрутов к регулируемым или нерегулируемым, выборе оптимального

⁸ Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ)

⁹ Приказ Минтранса России от 16.11.2012 № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог» (далее – Классификация работ)

¹⁰ Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 220-ФЗ)

соотношения этих двух видов перевозок **без ущерба для качества и доступности перевозок**. Однако, как показало проведенное экспертное мероприятие, до настоящего времени эта задача не решена. Участие уполномоченного органа в организации транспортного обслуживания населения минимизировано, перевозчики самостоятельно определяют многие параметры перевозок, а существующая маршрутно-транспортная сеть региона, сложившаяся за длительный период, устарела и требует оптимизации с соответствующими организационными преобразованиями и дополнительными финансовыми ресурсами.

В 2023 году в Реестре маршрутов числилось 368 маршрутов, из которых лишь 17 маршрутов осуществлялись по регулируемым тарифам на основании контрактов, а остальные перевозки фактически являются перевозками по нерегулируемым тарифам. Наличие большого количества маршрутов перевозок по нерегулируемому тарифу негативным образом влияет **на качество и доступность транспортного обслуживания населения**.

Планируемое количество маршрутов по регулируемым тарифам в 2024 году составит 19 маршрутов. По-прежнему остро стоит проблема недостатка финансирования для нерентабельных межмуниципальных и муниципальных маршрутов регулярных перевозок.

Проведенный выборочный анализ реестров межмуниципальных маршрутов на 2023 год, установленных в субъектах РФ, входящих в Сибирский Федеральный округ, показал, что значительная доля маршрутов установлена по регулируемым тарифам. Так, например, в Кемеровской области – 92 маршрута из 137, в Омской - 97 из 257, в Красноярском крае – 75 из 139 и т.д. (таблица).

Субъект РФ (СФО)	Общая протяженность дорог регионального и межмуниципального значения на 01.01.22 (км)	Количество маршрутов	Маршруты по регулируемым тарифам
Иркутская область	12 037,69	335	17
Республика Алтай	2 988,61	41	23
Алтайский край	16 155,69	269	0
Республика Тыва	2 523,78	28	16
Республика Хакасия	2 780,68	138	33
Красноярский край	14 194,19	139	75
Кемеровская область	5 512,36	137	92
Новосибирская область	12 731,20	152	67
Омская область	10 200,13	285	97
Томская область	4 122,00	44	36

Более того, проведенный анализ показал, что в других субъектах РФ существует практика государственной поддержки перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом на муниципальных маршрутах, в том числе через предоставление субсидий местным бюджетам, поддержки перевозчиков.

Так, например, в Кировской области в рамках государственной программы «Развитие транспортной системы», предусмотрено предоставление субсидии местным бюджетам на обеспечение мер по поддержке юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом на муниципальных маршрутах регулярных перевозок на территории Кировской области.

В Новосибирской области субсидии из областного бюджета предоставляются в целях возмещения затрат и недополученных доходов перевозчиков, возникающих в случае государственного регулирования тарифов при выполнении перевозок пассажиров автомобильным транспортом в границах муниципального района и по пригородным маршрутам регулярного сообщения.

В Ростовской области субсидии предоставляются юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим регулярные перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом на территории Ростовской области, на возмещение части затрат по оплате лизинговых платежей и т.д.

4. Организация транспортной доступности населения воздушным транспортом

КСП области неоднократно отмечала, что не во все труднодоступные и отдаленные местности Иркутской области осуществляются воздушные перевозки при том, что возможности организации транспортной доступности наземным транспортом ограничены.

Географические особенности Иркутской области, имеющую значительную протяженность территории, местности, отнесенные к районам Крайнего Севера и приравненные к ним, большое количество труднодоступных и отдаленных местностей, предопределяют повышенную потребность населения в доступных воздушных перевозках.

Перечень труднодоступных и отдаленных местностей в Иркутской области определен Законом Иркутской области № 39-ОЗ¹¹ в целях реализации избирательных прав граждан, иной нормативный правовой акт, определяющий труднодоступные и отдаленные местности с целью организации транспортного обеспечения населения Иркутской области, в том числе воздушным транспортом, отсутствует.

Труднодоступными населенными пунктами, единственным средством сообщения в которых служат авиаперевозки, являются:

1. В Катанском районе: Ербогачен, с. Токма, с. Бур, с. Ика, с. Непа, с. Преображенка, с. Ерема, с. Оськино, д. Тетя, с. Хамакар, с. Наканно, уч. Инаригда.
2. В Киренском районе: г. Киренск, с. Мироново, с. Коршуново, п. Визирный.
3. В Мамско-Чуйском районе: п. Мама.
4. В Бодайбинском районе: г. Бодайбо.
5. В Нижнеудинском районе: с. Алыгджер, д. Нерха, с. Верхняя Гутара.

В большинство населенных пунктов (за отдельными исключениями) организовано воздушное сообщение местными авиалиниями с круглогодичным сообщением.

Существуют проблемы транспортной доступности в населенные пункты Братского района (п. Нарай, п. Озерный, п. Карахун, п. Харанжино, п. Добчур, п. Шумилово, п. Прибойный). Альтернативой воздушному транспорту здесь является автомобильный и водный транспорт, имеющие непостоянный, сезонный характер доступности, что влечет необходимость рассмотрения вопроса организации доступности воздушного сообщения.

Услуги по пассажирским перевозкам воздушным транспортом в границах Иркутской области осуществляются авиакомпаниями АО «Авиакомпания «Ангара», ООО «Сибирская Легкая Авиация» (далее - ООО «СиЛА»), АО Авиакомпания «ИрАэро».

Перевозки воздушным транспортом на местных авиалиниях осуществляются по регулируемым и нерегулируемым тарифам¹².

В перечни субсидируемых пассажирских перевозок воздушным транспортом не входят такие местные маршруты как Иркутск - Братск, Иркутск - Усть-Кут, Иркутск-Бодайбо, Иркутск - Хужир, Нижнеудинск - Алыгджер - Нерха - Нижнеудинск, Нижнеудинск - Верхняя Гутара - Нижнеудинск.

При этом следует отметить, что Братский, Нижнеилимский и Усть-Кутский районы, хоть и отнесены к районам, приравненным к районам Крайнего Севера, но имеют круглогодичное альтернативное транспортное сообщение (железнодорожный,

¹¹ Закон Иркутской области от 11.07.2008 № 39-ОЗ «О Перечне труднодоступных и отдаленных местностей в Иркутской области» (далее-Закон Иркутской области № 39-оз).

¹² Регулируемые тарифы – тарифы, государственное регулирование которых осуществляется в порядке Постановления Правительства РФ № 239 и Положения № 839.

автомобильный, водный транспорт). Между тем Бодайбинский район одновременно является труднодоступным районом. Аэропорт г. Бодайбо является единственным транспортным узлом, обеспечивающим регулярное авиасообщение с областным центром. В период с октября по декабрь и с апреля по май на р. Витим автотранспортное сообщение не доступно. В весенний период, в период дождей происходит размывание грунтовой взлетно-посадочной полосы, что не позволяет принимать и отправлять воздушные суда.

Вместе с тем, маршрут «Иркутск - Усть-Илимск - Иркутск» включен в перечень субсидируемых маршрутов при наличии стабильного круглогодичного железнодорожного и автомобильного сообщения г. Усть-Илимска с областным центром.

Отдельные вопросы повышения доступности воздушных перевозок, по мнению КСП области, связаны с недостатками в правовом регулировании.

Так, государственное регулирование тарифов в Иркутской области на перевозки пассажиров воздушным транспортом на местных авиалиниях осуществляется путем установления двух тарифов: экономически обоснованного и тарифа, оплачиваемого пассажиром (п. 4 Постановления № 839-пп¹³). Данные тарифы устанавливаются в отношении конкретных перевозчиков, т.е. фактически тарифы на перевозку багажа на местных авиалиниях и перевозку багажа и грузов воздушным транспортом в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в Иркутской области не установлены. Соответственно, государственное регулирование в Иркутской области в этой части (в отношении территорий) не осуществляется. Существующий подход не позволяет установить тариф в отношении разных перевозчиков, осуществляющих перевозки по одному маршруту ввиду различия затрат перевозчиков.

Данный недостаток нашел отражение в порядке субсидирования перевозок воздушным транспортом местными авиалиниями, установленный Постановлением № 41-пп¹⁴. Установленным порядком предусмотрено выделение субсидии на перевозку только одному перевозчику, что не позволяет решить проблему субсидирования воздушных перевозок, например, Иркутск-Бодайбо, где традиционно присутствуют два перевозчика. Для населения стоимость полета достаточно высокая, что существенно снижает транспортную доступность широкому кругу наиболее социально незащищенного населения Бодайбинского района.

5. Организация перевозки пассажиров и грузов в населенные пункты Тофаларии

КСП области не раз обращала внимание на то, что схема организации перевозки пассажиров и грузов в населенные пункты Тофаларии не обеспечивает законность и эффективность использования бюджетных средств. Несмотря на высказываемые с 2020 года замечания, до настоящего времени не решен вопрос обеспечения населения Тофаларии воздушным транспортом и завоза туда грузов в соответствии с действующим законодательством, путем введения государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров и, возможно, грузов, что приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств и создает проблемы социального характера.

При разработке проекта новой Госпрограммы на 2024-2030 годы министерством транспорта по-прежнему не обеспечено соблюдение законодательства о разграничении полномочий и бюджетного законодательства (ст. ст. 34, 158 БК РФ).

¹³ Постановление Правительства Иркутской области от 28.12.2016 № 839-пп «О государственном регулировании тарифов на перевозки пассажиров воздушным транспортом на местных авиалиниях на территории Иркутской области» (далее – Постановление №839-пп).

¹⁴ Постановление Правительства Иркутской области от 22.03.2010 № 41-пп «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из областного бюджета в целях возмещения недополученных доходов, связанных с оказанием услуг по пассажирским перевозкам водным, пригородным железнодорожным транспортом, а также воздушным транспортом местными авиалиниями» (далее – Постановление №41-пп)

Согласно ст. 139 БК РФ, ч. 1 ст. 4 Закона Иркутской области от 22.10.2013 № 74-03 «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» субсидии из бюджета субъекта РФ бюджетам муниципальных образований (межбюджетные субсидии) предоставляются на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

В силу положений ст.ст. 6, 15, 65 БК РФ бюджет предназначен для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления, для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

Расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 86 БК РФ).

В целях организации перевозок на местных авиалиниях, воздушным транспортом в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности тарифы на перевозки пассажиров, багажа, грузов подлежат государственному регулированию в рамках полномочий органов государственной власти субъектов РФ¹⁵.

Согласно п. 104 ст. 44 Федерального закона № 414-ФЗ установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством РФ отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, что исключает участие в этих отношениях органов местного самоуправления.

Кроме этого, ст. 82.1 Федерального закона № 131-ФЗ установлены особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Согласно этой норме, определение перечня товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов, осуществление закупок товаров и связанных с такими закупками услуг для обеспечения муниципальных нужд, отнесены к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ.

6. Пассажироперевозки льготных категорий граждан автомобильным транспортом

Наличие нескольких электронных социальных проездных билетов (ЭСПБ) (1 карта – городские маршруты, 1 карта – пригородные маршруты, 1 карта – садоводческие маршруты (по положению № 81-пп), итого у гражданина 3 карты ЭСПБ), по мнению КСП, создает определенные неудобства для граждан в их использовании, особенно для граждан пожилого возраста, а также влечет неэффективные расходы областного бюджета по оплате выпуска дополнительных карт.

При отсутствии технических препятствия для выпуска одной ЭСПБ с несколькими чипами, КСП полагает целесообразным перейти на выпуск одной ЭСПБ, что в целом приведет к сокращению расходов областного бюджета в связи с выпуском одной карты для гражданина вместо нескольких, так как стоимость выпуска 1-й карты ЭСПБ, согласно заключенным государственным контрактам, составляет 75 р.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (далее-Постановление Правительства РФ № 239)

Исходя из анализа региональной практики, а также с учетом анализа положений и формулировок постановления Правительства Иркутской области № 521-пп, КСП приходит к выводу о необоснованно завышенном размере стоимости активации ЭСПБ (установлено 150 р., при фактической стоимости в среднем не более 5 р.), так как в Постановлении № 521-пп поименована только стоимость активации без установления стоимости льготного проезда (т.е. не установлен размер льготирования стоимости поездки).

Установление единоразовой «платы за активацию ЭСПБ», дающей возможность гражданам воспользоваться своим правом на 50 «городских» и 40 «пригородных» поездок является, по мнению КСП, препятствием к реализации гражданами прав на льготные поездки, если у гражданина отсутствует необходимость осуществлять 50 (40) поездок в месяц, а необходимо использовать меньшее их количество.

Поскольку Положением № 521-пп не установлен размер льготирования стоимости проезда (не установлена часть стоимости проезда, осуществляемая за счет личных средств граждан льготных категорий) КСП приходит к выводу о необоснованно завышенном размере платы за активацию ЭСПБ, взимаемой ежемесячно с граждан в доход бюджета Иркутской области, что имеет признаки систематического и длящегося нарушения прав неопределенного круга лиц.

По мнению КСП, выходом из сложившейся ситуации может стать:

- комплексный пересмотр нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере льготных пассажироперевозок;
- отмена стоимость за активацию ЭСПБ, переход на бесплатный автоматический режим активации по городским и пригородным маршрутам (Положение № 521-пп).
- принятие закона Иркутской области «О дополнительных мерах социальной поддержки по оплате проезда отдельных категорий жителей Иркутской области» в целях реализации статьи 38 Устава Иркутской области.

Кроме того, КСП рекомендует рассмотреть опыт других субъектов РФ по использованию в том числе карты «МИР» для привязки смарт-проездных билетов к банковской карте. Такая система успешно применяется в Забайкальском крае.

Всеми перевозчиками (по запросам КСП) предоставлены копии документов об установлении ими тарифов на перевозки. Следует отметить, что в целях расчета субсидий согласно требованиям Положений № 81-пп, № 521-пп, № 680-пп применялись тарифы, не превышающие тарифы, установленные службой по тарифам Иркутской области в случае перевозок по межмуниципальным маршрутам и (или) тарифы, установленные органом местного самоуправления муниципального образования в случае перевозок по муниципальным маршрутам.

В ходе проверки установлено, что тарифы (стоимость пассажирокилометра), установленные ОМСУ по муниципальным маршрутам, выше тарифа, установленного службой по тарифам Иркутской области (на 2020 год – 1,88 руб., с 01.08.2021 – 1,98 руб. за 1 пассажирокилометр и др.).

Таким образом, перевозчики, осуществляющие перевозки по муниципальным маршрутам находятся в более выгодном положении по сравнению с перевозчиками, осуществляющими межмуниципальные маршруты.

Исходя из выше изложенного, КСП рекомендует наделить службу по тарифам Иркутской области дополнительным полномочием на установление экономически обоснованного тарифа для перевозок по муниципальным маршрутам в разрезе всех муниципальных образований Иркутской области **именно в целях расчета объема субсидии, предоставляемой перевозчикам из областного бюджета**, не подменяя при этом полномочие муниципалитетов на установление тарифов.

7. Объекты культурного наследия

КСП области ежегодно обращает внимание на проблему морального и физического износа объектов недвижимого имущества, отнесенных к объектам культурного наследия. Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов РФ представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа РФ и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. Государственная охрана объектов культурного наследия является одной из **приоритетных задач органов государственной власти субъектов РФ**.

Несмотря на то, что исполнительным органом государственной власти, ответственным за проведение политики в области сохранения объектов культурного наследия определена служба по охране объектов культурного наследия Иркутской области (далее – Служба ОКН), проблема сохранности и восстановления таких объектов требует особого внимания и межведомственного взаимодействия.

Еще в 2018 году, по итогам проведенного контрольного мероприятия¹⁶ КСП области был поднят вопрос о недостаточности мер, направленных на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности всех объектов культурного наследия находящихся в государственной собственности Иркутской области (определению мероприятий по их сохранению). Однако до настоящего времени не разработана **государственная программа Иркутской области** в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, направленная на реализацию мероприятий по обеспечению сохранности всех объектов культурного наследия регионального значения.

Отсутствие системного подхода к принятию своевременных мер, направленных на обеспечение физической сохранности объектов культурного наследия, находящихся в государственной собственности Иркутской области (определению мероприятий по их сохранению), указывает на не участие Иркутской области в проведении единой государственной политики в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, приводящее к разрушению (утрате) объектов культурного наследия федерального, регионального и местного значения, находящихся на территории Иркутской области, в том числе в результате выполнения работ по капитальным ремонтам, реконструкции силами балансодержателей.

Так, до настоящего времени не начаты работы по реставрации (реконструкции) объекта культурного наследия здания Иркутского гарнизонного Дома офицеров («Особняк Колыгиной»), которое было передано в областную собственность Министерством обороны РФ еще в **2011 году** на безвозмездной основе с целевым назначением «созданием на базе гарнизонного Дома офицеров центра по работе с молодежью и патриотического воспитания».

На протяжении нескольких последних лет здание находится в состоянии ограниченной работоспособности, с каждым годом его состояние значительно ухудшается и требует срочной реставрации.

К числу сдерживающих факторов по подготовке проектной документации, проведению работ по реконструкции (реставрации) объектов культурного наследия наряду с отсутствием финансирования в необходимых размерах, можно отнести возложение функций заказчика на непрофильные учреждения (балансодержателей) у которых отсутствует соответствующая компетенция, что в дальнейшем приводит к неэффективному (безрезультативному) использованию средств областного бюджета.

¹⁶ Отчет №11/16-КМ от 11.07.2018

КСП области отмечает, что каждый год в составе государственной собственности появляются новые объекты культурного наследия - памятники архитектуры, которые требуют срочного проведения работ по реконструкции, реставрации и т.д.

Так, например, в 2022 году приобретено (по решению суда) в государственную собственность Иркутской области земельный участок и расположенный на нем объект культурного наследия по адресу: г. Иркутск, ул. Карла Либкнехта, д. 45А и 45Б.

Несмотря на то, что проведение мероприятий по реставрации зданий и приспособления их для современного использования, по мнению КСП области, позволит в определенной степени решить проблему недостатка площадей, в том числе для размещения органов власти, областных учреждений, принимаются решения по их приватизации.

Так, в 2021 году, в состав имущества, предлагаемого к приватизации, включены два комплекса объектов культурного наследия:

- комплекс объектов недвижимости по адресу: г. Иркутск, ул. Софьи Перовской, д. 34, состоящий из 5 зданий с земельным участком общей площадью 3 528 кв. м. Здание учебного корпуса является объектом культурного наследия регионального значения, включенным в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации - «Доходный дом Межетова», кон. XIX в¹⁷.

- комплекс объектов недвижимости по адресу: г. Иркутск, ул. Дзержинского, д. 36, д.36б, состоящий из 2 земельных участков с расположенными на них объектами недвижимости. Нежилые помещения общей площадью 6 576,8 кв. м расположены на первом-четвертом этажах четырехэтажного кирпичного здания, являющегося объектом культурного наследия регионального значения «Здание Главка «Востоксибстрой» (бывший дом Кузнецова)» 18, 1-этажное бревенчатое здание площадью 244,6 кв. м, является выявленным объектом культурного наследия «Особняк Кузнецова», 1905 года.

При этом расчеты затрат, необходимых для их приведение в надлежащее состояние и возможности их дальнейшего использования, размещения в нем органов власти, областных учреждений, с учетом требований Федерального закона № 73-ФЗ¹⁹ в части сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъекта РФ не проводились (не представлялись).

Отсутствие надлежащих мер, направленных на обеспечение физической сохранности объектов культурного наследия находящихся в государственной собственности Иркутской области, приводят к их утрате.

Так, в 2022 году горело здание ТюЗа - объект культурного наследия регионального значения, Дом Гиллера, бывшая гостиница «Централь», а 2021 год, по информации Главного управления МЧС России по Иркутской области, был рекордным по числу пожаров объектов культурного наследия регионального значения: горели памятники деревянного зодчества в городе Иркутске: дом на Володарского, 2Б (областной памятник «Усадьба: Флигель», построенный предположительно в 1850-1890 годы.); особняк на Декабрьских Событий, 38 (доходный дом, построенный в 1827 году); памятник

¹⁷ Приказом Службы ОКН от 08.09.2017 № 175-спр утверждено охранное обязательство собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ

¹⁸ Приказом Службы ОКН от 05.07.2018 № 179-спр утверждено охранное обязательство собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ

¹⁹ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №73-ФЗ)

регионального значения на Бабушкина, 3А, в 2022 году сгорел двухэтажный амбар, построенный в конце XIX века, по улице 6-й Советской, 17 и т.д.

Таким образом, КСП области отмечает отсутствие системной, межведомственной работы по сохранности и восстановлению объектов культурного наследия, приводящее к их разрушению (утрате).

8. Устранение противоречий между сведениями, содержащимися в ГЛР и ЕГРН, реализация на территории Иркутской области «лесной амнистии»

Еще одна проблема, на которой необходимо остановиться, находится в сфере земельных отношений. К основным функциям министерства имущественных отношений Иркутской области (далее – Минимущество) отнесено распоряжение земельными участками, предоставление государственных услуг физическим и юридическим лицам по передаче (продаже, аренде) земельных участков, изъятии земельных участков, предоставлении земельных участков гражданам, безвозмездной передаче земельных участков в федеральную или муниципальную собственность и пр. Также на Министерство возложены функции по переводу земель из одной категории в другую.

Полномочия Минимущества по распоряжению земельными участками осуществляются в отношении земельных участков, находящихся в государственной собственности Иркутской области, а также в соответствии с нормами Закона № 162-ОЗ²⁰ земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории Иркутского района.

На территории Иркутской области, в первую очередь, Иркутского, Слюдянского и Ольхонского районов 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 законодательство) во многом предопределили появление многочисленных споров об отнесении земельных участков к определенной категории, местоположении этих участков в определенных границах, их пересечении и наложении, влекущих нарушение прав и интересов граждан.

Так, например, на территории Иркутского района расположено множество садовых и дачных некоммерческих товариществ (СНТ, ДНТ), поселков 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: здравоохранения и образования и пр.

Учитывая необходимость обеспечения баланса интересов государства и граждан поручением Президента Российской Федерации Пр-1138ГС (п.2 з)) от 11.06.2016 председателю Правительства Российской Федерации было поручено представить предложения по устранению противоречий между сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре (ГЛР), государственном кадастре недвижимости и Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРН), **обратив особое внимание на защиту прав граждан и юридических лиц, являющихся добросовестными приобретателями объектов недвижимости.**

²⁰ Закон Иркутской области от 18.12.2014 № 162-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Иркутской области и Правительством Иркутской области» (далее - Закон №162-ОЗ).

Правительством Российской Федерации внесен ряд изменений в федеральное законодательство, в том числе принят закон о «лесной амнистии»²¹ 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 недвижимости²², устранение реестровых ошибок²³ с целью максимального оформления гражданами своих прав на недвижимое имущество, уплаты ими имущественных налогов и повышению доходной базы местных бюджетов.

Как показало проведенное Счетной палатой Российской Федерации контрольное мероприятие²⁴, «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 ранее учтенных объектов недвижимости, включая информацию о реквизитах документов, на основании которых сведения о ранее учтенных объектах недвижимости внесены в ЕГРН и т.д.».

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

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 недвижимости²⁵ (далее - ЕИР). В перечень субъектов РФ и муниципальных образований, на территориях которых проводился эксперимент, наряду с тремя субъектами РФ включена Иркутская область.

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

²¹ 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).

²² Ст. 69.1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

²³ Ст. 60.2 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

²⁴ 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/bgaw7283qzbpisauh3yt0k178i6zlab.pdf>).

²⁵ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2429.

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. 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 установлено, что значительное количество земельных участков внесены в ЕГРН без установления границ.

В таблице приведены данные Регионального доклада о состоянии и использовании земель в Иркутской области, подготовленного Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Иркутской области, в части сведений о земельных участках, поставленных на учет и внесенных как **ранее учтенные** в ЕГРН (без установления границ) по состоянию на 01.01.2021.

Наименование категорий земель	Земельные участки, постановленные на учет и внесенные как ранее учтенные по состоянию на 01.01.2021					
	Всего		из них:			
			земельные участки, местоположение границ которых установлено		земельные участки, местоположение границ которых не установлено	
	Кол-во	площадь	Кол-во	площадь	Кол-во	площадь
Сельскохозяйственного назначения	193 948	28 935 047 035	149 321	13 112 296 529	44 627	15 822 750 506
Населенных пунктов	608 532	2 243 103 945	463 410	1 772 055 428	145 122	471 048 517
Особо охраняемых территорий и объектов	991	18 562 762 237	967	15 508 079 833	24	3 054 682 404
Лесного фонда	11 411	769 229 601 257	11 259	269 342 880 774	152	499 886 720 483
Промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного спец. назначения	11 122	5 072 431 703	10 355	1 231 536 678	767	3 840 895 025
Запаса	82	15 314 111	63	4 494 561	19	10 819 550
Водного фонда	37	109 927 523	30	593 523	7	109 334 000
Сведения о категории земель отсутствуют	929	607 421 190	203	358 982 948	726	248 438 242

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.

По данному вопросу Президентом Российской Федерации ²⁶ вновь поставлена задача перед Правительством РФ по обеспечению внесения в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на **сокращение**:

²⁶ Перечень поручений по вопросам реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных» Пр-1424 от 11.08.2022.

а) количества земельных участков, границы которых не определены в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации, а также количества фактически используемых физическими и юридическими лицами зданий, сооружений, помещений и машино-мест, права на которые не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости;

Высшим должностным лицам субъектов РФ поручено:

а) обеспечить:

- завершение работ по описанию местоположения границ муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон (за исключением границ, совпадающих с границами между субъектами Российской Федерации, в отношении которых соответствующими субъектами Российской Федерации не принято согласованное решение об их местоположении) и направление сведений о местоположении таких границ для внесения в Единый государственный реестр недвижимости (в срок до 1 января 2027 года);

- завершение мероприятий по выявлению правообладателей объектов, признаваемых в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» ранее учтенными объектами недвижимости **(в срок до 1 января 2024 года)**;

б) предусматривать в бюджетах субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период средства на финансирование (софинансирование) мероприятий государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных», в том числе на проведение комплексных кадастровых работ и картографических работ, а также на финансирование работ и мероприятий, указанных в подпункте «а» настоящего пункта.

в) при участии Росреестра утвердить планы-графики проведения работ и мероприятий, указанных в подпункте «а» настоящего пункта (в срок – 1 января 2023 г.).

Как неоднократно отмечала КСП области, 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.

В этой связи КСП области обращала внимание, что с 2020 года из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на проведение комплексных кадастровых работ предусмотрено предоставление субсидий²⁷. В 2022 году указанные субсидии были распределены 30 субъектам РФ в общей сумме 695,1 млн. р.²⁸, при этом Иркутская область не являлась получателем субсидий, не направляла соответствующих заявок.

Заказчиком комплексных кадастровых работ²⁹ может выступить уполномоченный исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (Минимущество), в том числе для последующего предоставления субсидий из регионального бюджета местным бюджетам на указанные цели.

Необходимо отметить, что в связи с поручением Президента Российской Федерации ресурсное обеспечение мероприятия по проведению комплексных кадастровых работ предусмотрено с 2023 года в рамках государственной программы «Развитие и управление

²⁷ 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».

²⁸ Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

²⁹ Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности».

имущественным комплексом и земельными ресурсами Иркутской области»³⁰ (1 647,8 тыс. р. на 2023 год, 4 386,1 тыс. р. на 2024 год и 134 947,9 тыс. р. на 2025 год).

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»³¹, 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 Российской Федерации от 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 Российской Федерации, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации, и членов их семей» 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.

9. Улучшение жилищных условий многодетных семей (поручение Президента)

Отдельно следует остановиться на проблеме, требующей комплексного решения, связанной с низкими темпами предоставления земельных участков льготным категориям граждан в рамках Закона Иркутской области от 28.12.2015 № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан».

К основным причинам, препятствующим реализации указанного закона можно отнести:

- дефицит свободных земельных участков в пределах границ населенных пунктов;
- расположение отдельных муниципальных образований Иркутской области в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории;
- необеспеченность выделяемых земельных участков транспортной и инженерной инфраструктурой. Согласно информации, представленной отдельными органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, ориентировочная сумма первоначальных финансовых затрат по обеспечению планируемых к предоставлению

³⁰ Постановление Правительства Иркутской области от 27.11.2017 № 774-пп.

³¹ 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 Министерства по распоряжению федеральными земельными участками и земельными участками, собственностью на которые не разграничена (Иркутский район).

земельных участков объектами инженерной и транспортной инфраструктуры составляет более 7 млрд. рублей.

- отсутствие у граждан, отнесенных к числу льготных категорий (в первую очередь, многодетных семей) финансовой возможности для возведения дома на предоставленном земельном участке.

Одним из выходов из сложившейся ситуации, по мнению Министерства имущественных отношений Иркутской области, является предоставление социальной выплаты взамен отказа от получения участка. В соответствии правом, предоставленным п.п. 6 ст. 39 Земельного кодекса, Министерством было принято решение о внесении изменений в Закон № 146-ОЗ в части предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, социальной выплаты взамен предоставления в собственность бесплатно земельного участка. Однако, планируемый размер выплаты в сумме 200,0 тыс. рублей на одного очередника, по мнению КСП области, не позволит решить задачу по улучшению жилищных условий в отношении многодетных семей, имеющих трех и более детей.

Так, в 2024 году социальная выплата гражданам, имеющим трех и более детей, взамен предоставления в собственность бесплатно земельного участка будет предоставлена 634 семьям. С начала реализации данного мероприятия социальную выплату получили в 2021 году 415 семей, в 2022 году 472 семьи, в 2023 году 476 семей (по состоянию на 01.10.2023).

Вместе с тем, проведенный анализ региональной практики показал, что более чем в половине регионов принимаются и реализуются иные меры поддержки, в том числе предоставление социальных выплат на приобретение или строительство жилья, предоставление жилья по социальному найму, помощь в выплате ипотечного кредита и т.д.

С учетом необходимости комплексного подхода к решению указанной проблемы, полагаем необходимым рассмотреть данный вопрос с привлечением всех уполномоченных органов государственной власти с целью разработки комплекса мер, направленных на исполнение поручения Президента РФ.

10. Создание территориальных подразделений исполнительных органов государственной власти

КСП области неоднократно отмечала пробелы правового регулирования в Иркутской области отношений по созданию территориальных подразделений исполнительных органов государственной власти с наделением их правами юридического лица.

До настоящего времени не приняты меры для урегулирования этого вопроса.

КСП области проанализировала фактически сложившуюся ситуацию относительно территориальных подразделений исполнительных органов государственной власти Иркутской области и не может с ней согласиться в той части, которая допускает наделение территориальных подразделений органов исполнительной власти Иркутской области правами юридического лица.

В министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области (далее – Минсоц, Министерство) территориальные подразделения наделены правами юридического лица.

Положением о Минсоце³² предусмотрено, что министерство осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через территориальные подразделения (управления) министерства, обладающие правами юридического лица. Территориальные подразделения предусмотрены в структуре министерства.

³² Положение о министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 18.09.2009 № 261/40-пп (далее-Положение о Минсоце).

Министерством утверждены положения о территориальных подразделениях, которыми территориальные подразделения наделены правами юридического лица³³. Согласно положениям о территориальных управлениях Минсоца, эти управления являются территориальными подразделениями министерства.

По мнению КСП области, место территориальных подразделений органов исполнительной власти области в системе и структуре органов государственной власти Иркутской области и определение их субъектами гражданского права путем наделения их правами юридического лица должно определяться, в первую очередь, исходя из законодательства о государственном строительстве, во вторую, - из гражданского законодательства.

Применение к формированию и деятельности органов государственной власти правила «можно то, что не запрещено» исключено Конституцией РФ и Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее-Федеральный закон № 414-ФЗ).

Согласно части 3 статьи 5 Конституции РФ федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (часть 2 статьи 11 Конституции РФ).

Частью 1 статьи 77 Конституции РФ установлено, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Частью 4 статьи 1 Федерального закона № 414-ФЗ предусмотрено, что Образование, формирование, деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Система и структура исполнительных органов субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 31 Федерального закона № 414-ФЗ).

Уставом Иркутской области, Указом Губернатора Иркутской области от 29.12.2022 № 338-уг «О системе и структуре исполнительных органов государственной власти Иркутской области» (далее – Указ № 338-уг) определены система и структура органов исполнительных органов государственной власти Иркутской области.

Указом № 338-уг предусмотрено, что исполнительные органы государственной власти Иркутской области формируются Правительством Иркутской области в соответствии с установленной этим Указом системой исполнительных органов

³³ Приказы министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в августе 2015 года о межрайонных управлениях министерства (далее- положения о территориальных управлениях министерства).

государственной власти Иркутской области и определенной Губернатором Иркутской области структурой исполнительных органов государственной власти Иркутской области.

К полномочиям Правительства Иркутской области отнесено утверждение положений о министерствах Иркутской области и иных исполнительных органах государственной власти Иркутской области, их структуры и установление предельной штатной численности данных органов, если федеральными законами не предусмотрено, что структура данных органов утверждается Губернатором Иркутской области (статья 4 Закона Иркутской области от 18.11.2009 № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области», далее - Закон о Правительстве Иркутской области).

Таким образом, исполнительные органы государственной власти – это часть системы органов государственной власти, которые образуются в соответствии с законодательством, наделены компетенцией и властными полномочиями в установленном этим законодательством порядке.

Нормативными правовыми актами Иркутской области территориальные подразделения исполнительных органов не предусмотрены в числе органов исполнительной власти.

Пунктом 6 Системы исполнительных органов (Указ № 338-уг) предусмотрено, что исполнительные органы государственной власти Иркутской области **могут иметь территориальные подразделения**. Из чего следует, что Указом определена правовая возможность создания **в структуре органов** исполнительной власти подразделений, территориально расположенных вне места нахождения самого органа исполнительной власти.

Иное понятие и статус территориального подразделения исполнительного органа государственной власти Иркутской области Указом № 338-уг не даны. Создание территориальных подразделений с правами юридического лица Указом № 338-уг не предусмотрено. Кроме того, Указом № 338-уг не предусмотрено, что в ведении министерств Иркутской области могут находиться территориальные подразделения, обладающие правами юридического лица.

Структура органа исполнительной власти утверждается Правительством Иркутской области (в отдельных случаях Губернатором Иркутской области) (статья 4 Закона о Правительстве Иркутской области).

Следовательно, расширительное толкование нормы абзаца 2 части 2 статьи 4 Закона № 30-ОЗ иначе, чем она сформулирована в Законе, недопустимо.

Отсутствие в системе и структуре органов исполнительной власти Иркутской области территориальных подразделений органов исполнительной власти исключает право наделения их правами юридического лица самими министерствами.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее - ГК РФ) признает участниками регулируемых гражданским законодательством отношений граждан, юридических лиц, публично-правовые образования: Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (абзац 2 пункта 1 статьи 2 ГК РФ).

Согласно статье 125 ГК РФ от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Статьей 124 ГК РФ определено, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие

муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. К этим субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Таким образом, из норм законодательства, регулирующего порядок создания органов государственной власти, и Гражданского кодекса РФ (ст.ст. 2, 124, 125) в их совокупности следует, что только органы государственной власти могут участвовать в гражданско-правовых отношениях. Внутренние структурные подразделения (территориальные подразделения, входящие в состав структуры органа) государственных органов не поименованы в числе этих участников.

В Гражданском кодексе РФ отсутствует пробел в части отнесения органов государственной власти к какой-то организационно-правовой форме. Предметом регулирования Гражданского кодекса РФ не являются отношения, связанные с созданием и деятельностью государственных органов. Как указано выше, эти отношения регулируются иным законодательством.

Частью 11 статьи 161 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что на органы государственной власти (государственные органы) распространяются положения, установленные этой статьей относительно правового положения казенных учреждений. Из чего следует, что органы государственной власти обладают правами казенного учреждения.

Следует отметить, что в законодательстве отсутствует такое понятие как «учредительный документ органа исполнительной власти». Статья 49 ГК РФ к отношениям с органами исполнительной власти неприменима, поскольку регулирует отношения с участием юридических лиц.

В силу Гражданского кодекса РФ органы исполнительной власти и юридические лица понятия не тождественные.

Позиция КСП области об отсутствии правовых оснований для наделения территориальных подразделений отдельных министерств Иркутской области правами юридического лица основана также на анализе правового регулирования и практики формирования территориальных **органов** федеральных исполнительных органов и территориальных **органов** исполнительных органов государственной власти других субъектов Российской Федерации.

Исходя из действующего федерального конституционального регулирования (в т.ч. части 1 и 2 статьи 77 Конституции РФ), государственная власть в субъектах РФ должна базироваться на тех же принципах формирования и функционирования, что и федеральная власть.

Конституция РФ и Федеральный закон № 414-ФЗ закрепляют основополагающие начала построения системы государственной власти субъектов Российской Федерации, гарантируя их определенное единообразие.

Конституцией РФ предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (часть 1 статьи 78).

Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определил, что Правительство Российской Федерации устанавливает порядок создания и деятельности территориальных **органов** федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер

ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете (часть 3 статьи 12).

Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 27.05.1993 № 491 определен порядок создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации. Ряд норм этого правового акта воспроизведен в правовых актах более позднего периода.

Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 утвержден Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, разделом IX которого определены Правила организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

В частности, пунктом 9.1 Типового регламента установлено, что территориальные **органы** образуются приказом федерального органа исполнительной власти для осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти на определенной территории в соответствии с утвержденной в установленном порядке схемой размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

Например, Приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 19.07.2011 № 311 определена схема размещения его территориальных органов.

Право на создание территориальных органов определяется также положением о соответствующем федеральном органе исполнительной власти, утверждаемом Правительством РФ. Например, Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 № 736, Агентству предоставлено право создавать, реорганизовывать и ликвидировать в установленном порядке его территориальные органы, определены отдельные полномочия по отношению к территориальным органам.

Приказом Минприроды России от 30.01.2015 № 38 утверждено Типовое положение о территориальном органе Федерального агентства лесного хозяйства, на основании которого Приказами Рослесхоза от 19.06.2015 (в рамках предоставленных ему полномочий) утверждены Положения о Департаментах лесного хозяйства по федеральным округам.

Таким образом, на федеральном уровне логично, системно и четко урегулированы отношения относительно создания территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Этой практике создания территориальных **органов** федеральных органов исполнительной власти следует ряд субъектов РФ.

Уставом Новосибирской области предусмотрено право на создание территориальных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области и территориальных органов областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области.

В Законе Новосибирской области от 03.03.2004 № 168-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Новосибирской области» отношения, связанные с созданием территориальных органов, урегулированы более подробно.

Так, предусмотрено, что исполнительными органами государственной власти Новосибирской области являются Правительство Новосибирской области, областные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области, **территориальные исполнительные органы** государственной власти Новосибирской области. **Законом дано понятие территориальных органов**, под которыми понимаются органы специальной компетенции, осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность в подведомственных им сферах государственного управления на

определенной части территории Новосибирской области. Предусмотрено, что территориальные органы формируются Правительством Новосибирской области на основании Устава Новосибирской области в соответствии с Законом о системе исполнительных органов и структурой исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, определяемой Губернатором Новосибирской области. Определено, что территориальные органы обладают правами юридического лица.

Наряду с указанным предусмотрено, что для осуществления своих полномочий на определенной территории Новосибирской области областные органы **могут создавать свои территориальные органы в соответствии с утвержденными Правительством Новосибирской области перечнем указанных территориальных органов**, предельной численностью работников и фондом оплаты труда по каждому территориальному органу.

Территориальные органы областных органов осуществляют свою деятельность на основе типового положения о территориальном органе областного органа, утверждаемого Правительством Новосибирской области.

Возможность **создания территориальных органов предусмотрена Законами Забайкальского края** от 05.10.2009 № 228-33К «О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края», **Республики Бурятия** от 06.07.2005 № 1227-III «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия», **Красноярского края** от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края».

Уставом Красноярского края предусмотрено, что в системе органов исполнительной власти края могут создаваться территориальные органы исполнительной власти края, в том числе на территориях административно-территориальных единиц с особым статусом (статья 114).

В системе исполнительных органов государственной власти **Республики Саха (Якутия)** предусмотрены территориальные органы исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) (Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 19.06.2007 458-3 № 929-III «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия)»), полномочия по созданию которых предоставлены Главе Республики Саха (Якутия).

Однако в Иркутской области, как указано выше, отношения, связанные с созданием территориальных органов, не урегулированы вообще. Их создание не предусмотрено Уставом Иркутской области, Законом о Правительстве Иркутской области, Указом № 338-уг. **Положениями о министерствах им не предоставлено право создавать территориальные органы с правами юридического лица.**

Положений пункта 6 Системы исполнительных органов (Указ № 338-уг) о том, что исполнительные органы государственной власти Иркутской области могут иметь территориальные подразделения, **недостаточно для того, чтобы министерства принимали решения о наделении своих территориальных подразделений правами юридического лица.**

Министерство от имени Иркутской области выступает учредителем областных государственных учреждений, утверждает их уставы. Однако территориальные управления не образованы в качестве областных государственных учреждений (отсутствуют Уставы, межрайонные управления действуют на основании Положений, утвержденных Минсоцем), при этом Положением о Минсоце не предусмотрено прав министерства на создание иных видов юридических лиц.

В соответствии со структурой Минсоца территориальные подразделения являются внутренними структурными подразделениями (единицами).

Таким образом, вопреки Уставу Иркутской области, Закону о Правительстве Иркутской области, Гражданскому кодексу РФ, Указу № 338-уг с превышением полномочий созданы территориальные органы министерства социального развития, опеки и попечительства.

В территориальных межрайонных управлениях министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области решение кадровых вопросов и вопросов, связанных с прохождением государственной гражданской службы Иркутской области, **отнесено к полномочиям министра**. Не предусмотрено, что межрайонное управление финансируется на основании бюджетной сметы. **Без учета** части 2 статьи 161 БК РФ, Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, территориальных подразделений (управлений) министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области и областных государственных казенных учреждений, подведомственных министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, утвержденного Приказом министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 05.04.2019 № 53-92/19-мпр, в тексте положения содержится норма, что **смета расходов управления в пределах выделенных средств областного бюджета утверждается министром** социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

По мнению КСП, необходимо принятие концептуального решения о правовом статусе межрайонных управлений Минсоца:

1) Либо принятие решения о создании областных государственных учреждений (в рамках действующих норм федерального и областного законодательства); в этом случае возникнет необходимость проведения оргштатных мероприятий и сокращения государственных гражданских служащих (изменения статуса работников), замещающих должности в территориальных управлениях.

2) Либо принятие решения о создании **территориальных органов** министерства социального развития, опеки и попечительства (потребуется внесение изменений в региональные нормативные правовые акты), если есть необходимость сохранения статуса работников в качестве государственных гражданских служащих.

Для обеспечения законной деятельности фактически созданных территориальных органов Минсоца требуется корректировка областного законодательства:

- Устава Иркутской области (статья 9);
- Закона Иркутской области от 18.11.2009 № 82/48-ОЗ «О Правительстве Иркутской области» (статья 4);
- Указа Губернатора Иркутской области от 29.12.2022 № 338-уг «О системе и структуре исполнительных органов государственной власти Иркутской области»;
- Положения о министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

11. Социальный кодекс Иркутской области

В рамках стратегической дискуссии, проходившей в Законодательном Собрании в феврале 2021 года, озвучивались предложения КСП о необходимости разработки и принятия Социального кодекса Иркутской области.

В разделе 1.6 «социальная поддержка» приоритета 1 «накопление и развитие человеческого капитала» Стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года, утвержденной Законом Иркутской области от 10.01.2022 № 15-ОЗ, указано, что министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области **разработан проект закона (Социальный кодекс)**, объединяющий

меры социальной поддержки семьям, имеющим детей, в Иркутской области, предоставление которых предполагается осуществлять исходя из оценки имущественной обеспеченности семей, сведения о которой получаются в основном путем межведомственного взаимодействия.

До настоящего момента соответствующий законопроект не внесен в Законодательное Собрание Иркутской области.

Систематизация предоставления социальной поддержки и оказания социальной помощи населению будет способствовать повышению информированности граждан о мерах социальной поддержки, предоставляемых на региональном уровне, и как следствие повышение уровня защиты прав и законных интересов жителей Иркутской области.

Практика регионального законодательства (6 субъектов РФ):

- Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 (ред. от 29.06.2023) «Социальный кодекс Санкт-Петербурга»;

- Областной закон Ленинградской области от 17.11.2017 № 72-оз (ред. от 10.04.2023) «Социальный кодекс Ленинградской области»;

- Закон Белгородской области от 28.12.2004 № 165 (ред. от 11.10.2023) «Социальный кодекс Белгородской»;

- Закон Волгоградской области от 31.12.2015 № 246-ОД (ред. от 30.05.2023) «Социальный кодекс Волгоградской области»;

- Закон Калининградской области от 07.10.2019 № 318 (ред. от 27.09.2023) «Социальный кодекс Калининградской области»;

- Закон ЯО от 19.12.2008 № 65-з (ред. от 03.07.2023) «Социальный кодекс Ярославской области».

В 2-х субъектах РФ проводится работа по разработке Социальных кодексов:

- Республика Крым (Распоряжение Главы Республики Крым от 15.11.2019 № 599-рг «О создании рабочей группы по подготовке проекта закона Республики Крым «Социальный кодекс Республики Крым» (вместе с «Планом мероприятий по разработке проекта закона Республики Крым «Социальный кодекс Республики Крым»);

- Тамбовская область (Постановление администрации Тамбовской области от 30.05.2018 № 559 «О создании рабочей группы по разработке проекта закона области «Социальный кодекс Тамбовской области» (вместе с «Положением о рабочей группе по разработке проекта закона области «Социальный кодекс Тамбовской области»)).

12. Об отсутствии в Иркутской области надлежащего нормативного правового регулирования отношений, связанных с приобретением за счет средств областного бюджета имущества, не предназначенного для реализации полномочий органов государственной власти области и подведомственных им учреждений, и передачей такого имущества в муниципальную и федеральную собственность.

На протяжении ряда лет в Иркутской области с несоблюдением законодательства (ст.ст. 6, 14, 65, 85, 87 Бюджетного кодекса РФ) продолжается практика планирования и расходования средств областного бюджета на приобретение имущества, не предназначенного для реализации полномочий органов государственной власти области и подведомственных им учреждений, и передача такого имущества в федеральную и муниципальную собственность в отсутствие соответствующих порядков, на что КСП области неоднократно обращала внимание Правительства Иркутской области и соответствующих министерств.

В Иркутской области не установлены правовые основания для планирования расходов и их осуществления исполнительными органами государственной власти не для

государственных нужд³⁴, а в интересах муниципальных образований (кроме создания аварийного запаса³⁵). Соответственно не урегулированы и процедуры передачи в муниципальную собственность имущества, приобретенного отдельными исполнительными органами государственной власти Иркутской области за счет средств областного бюджета.

Как предусмотрено статьей 14 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта РФ. В силу статьи 85 БК РФ расходное обязательство принимается нормативным правовым актом субъекта РФ по предметам ведения субъекта РФ.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству РФ, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов (статья 65 БК РФ).

Федеральные законы от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» разграничили полномочия в сфере образования между субъектами РФ и муниципальными образованиями, определили, что экономическую основу каждого уровня публичной власти составляют находящиеся в собственности субъекта РФ или муниципальной собственности имущество, а также средства бюджета субъекта РФ, муниципального бюджета.

Так, министерством образования Иркутской области (далее – министерство образования) осуществлялась закупка оборудования для материально-технического оснащения муниципальных общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности и малых городах, в которых предусмотрено создание Центров «Точка роста», оборудования и средств обучения. Для этого в законах об областном бюджете ассигнования на реализацию мероприятий предусматривались министерству по КВР 200 (на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд), что установлено по результатам контрольного мероприятия «Оценка качества формирования регионального проекта «Современная школа» и проверка законности и результативности расходования бюджетных средств, выделенных на его реализацию в 2019-2020 годах» (Отчет КСП № 14/6-КМ от 20.04.2021).

Законные основания для расходования средств областного бюджета на закупку имущества, которое не требовалось для реализации полномочий министерства образования, как органа государственной власти области, и на оснащение подведомственных ему учреждений, отсутствовали.

Кроме того, ни положением о министерстве, ни положением о контрактной службе министерства также не предусмотрены полномочия на определение поставщиков,

³⁴ Государственный заказчик - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки (Федеральный закон № 44-ФЗ).

³⁵ Постановление Правительства Иркутской области от 27.09.2010 № 238-пп «Об утверждении Положения об аварийно-техническом запасе Иркутской области».

заключение контрактов, их исполнение для муниципальных общеобразовательных организаций.

Фактически в проверяемый период в отсутствие правовых оснований министерство осуществляло полномочия заказчика по планированию закупок, заключению государственных контрактов, их исполнению, в том числе осуществляло их оплату, для муниципальных общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности районов и малых городах Иркутской области, участвующих в мероприятии по обновлению и созданию материально-технической базы Регионального проекта.

Имущество, приобретенное министерством образования не для своей деятельности, на праве оперативного управления за министерством не закреплялось. Только с 2020 года в процедуре передачи имущества в муниципальную собственность начало участвовать министерство имущественных отношений Иркутской области. Однако и у него в силу отсутствия соответствующего правового регулирования (оснований) не имелось права на распоряжение областным государственным имуществом путем передачи его безвозмездно муниципальным образованиям.

Такая практика продолжалась и в 2023 году в рамках других региональных проектов.

В проекте областного бюджета на 2024 год в рамках отдельных региональных проектов и ведомственных программ министерству образования предусмотрены ассигнования на закупку оборудования, средств обучения для муниципальных образовательных учреждений, в отношении которых министерство образования не выступает учредителем:

161 599,4 тыс. р. на оснащение создаваемых на базе муниципальных общеобразовательных организаций центров «Точка роста» в рамках РП «Современная школа»;

63 520,5 тыс. р. на создание в муниципальных общеобразовательных организациях детских технопарков «Кванториум»;

12 303,1 тыс. р. для реализации дополнительных образовательных программ путем открытия в муниципальных школах с 1 сентября 2024 года школьных театров и школьных спортивных клубов (новое мероприятие в рамках РП «Успех каждого ребенка»);

135 665,2 тыс. р. на обеспечение образовательных организаций материально-технической базой для внедрения цифровой образовательной среды в рамках РП «Цифровая образовательная среда»;

14 456,7 тыс. р. на приобретение учебников истории для учащихся 10-11 классов в рамках ВП «Развитие инфраструктуры образования для всестороннего развития ребенка».

на приобретение для муниципальных общеобразовательных

Основное полномочие субъектов РФ в сфере образования – обеспечение государственных гарантий на получение дошкольного и общего образования путем предоставления муниципальным бюджетам субвенций, рассчитанных на основании установленных субъектом РФ нормативов.

Для повышения качества образования реализуются федеральные проекты.

Региональный проект обеспечивает достижение и (или) вклад в достижение целей и (или) показателей и реализацию мероприятий (результатов) федерального проекта, входящего в состав национального проекта, и (или) структурных элементов государственной программы Российской Федерации, и (или) государственной программы субъекта Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»..

На реализацию региональных проектов бюджетам субъектов РФ предоставляются субсидии из федерального бюджета на софинансирование расходных обязательств

субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результата федерального проекта.

В частности, Методическими рекомендациями Министерства просвещения РФ от 25.11.2022 № ТВ-2610/02 предусмотрено, что целями создания Центров «Точка роста» является совершенствование условий для повышения качества образования в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и малых городах, расширения возможностей обучающихся в освоении учебных предметов естественно-научной и технологической направленностей, программ дополнительного образования естественно-научной и технической направленностей, а также для практической отработки учебного материала по учебным предметам «Физика», «Химия», «Биология». Центры «Точка роста» обеспечивают повышение охвата обучающихся общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности и малых городах, программами основного общего и дополнительного образования естественно-научной и технологической направленностей с использованием современного оборудования.

С одной стороны, реализация указанного функционала относится к полномочиям субъекта РФ по обеспечению госгарантий на получение общего образования. С другой стороны финансовое обеспечение этого функционала в форме субвенции невозможно.

Принимая во внимание изложенное, можно констатировать, что оснащение центров «Точка роста» современными средствами обучения и оборудованием относится к полномочиям субъектов РФ.

Равным образом это утверждение относится и к другим направлениям, по которым для оснащения муниципальных школ соответствующим материалом и оборудованием в проекте областного бюджета на 2024 год предусмотрены ассигнования (для реализации дополнительных образовательных программ путем открытия в муниципальных школах с 1 сентября 2024 года школьных театров и школьных спортивных клубов; на обеспечение образовательных организаций материально-технической базой для внедрения цифровой образовательной среды в рамках РП «Цифровая образовательная среда»; на приобретение учебников истории для учащихся 10-11 классов в рамках ВП «Развитие инфраструктуры образования для всестороннего развития ребенка»).

Однако для планирования бюджетных ассигнований, в том числе за счет средств федерального бюджета, в областном бюджете, в силу приведенных норм бюджетного законодательства, необходимы расходные обязательства, которые не приняты ни Законом Иркутской области от 10.07.2014 № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области», ни постановлениями Правительства Иркутской области.

Также отсутствует порядок передачи такого имущества, приобретенного за счет средств областного бюджета для реализации региональных проектов в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие образования», источником финансового обеспечения которых являются средства федерального бюджета, в муниципальную собственность. Тем более, что распространенной ошибкой ранее была передача имущества непосредственно в образовательную организацию, минуя муниципальный орган управления муниципальной собственностью.

Пунктом 4 части 2 статьи 8 Закона Иркутской области от 06.12.2011 № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» предусмотрено, что сделки с имуществом, находящимся в областной государственной собственности, совершаются на безвозмездной основе в случае передачи для реализации государственных программ Иркутской области и ведомственных целевых программ Иркутской области.

Как самостоятельное основание по распоряжению имуществом предусмотрено право на совершение безвозмездных сделок по передаче имущества, находящегося в государственной собственности, в федеральную собственность или муниципальную собственность (пункт 8 части 2 статьи 8 данного закона).

Процедуры реализации этого права, связанного с необходимостью управления имуществом в связи с разграничением полномочий, урегулированы федеральным законодательством.

Процедуры передачи областного государственного имущества, которое приобретается в интересах муниципальных образований, в муниципальную собственность требуется урегулировать. Эти процедуры могут быть аналогичными предусмотренным на федеральном уровне, но должны быть определены областным правовым актом.

Для законного и эффективного расходования средств областного бюджета, управления областным государственным имуществом, необходимы четкие и понятные правовые нормы о правовых основаниях приобретения в областную государственную собственность имущества, предназначенного для передачи в федеральную и муниципальную собственность, о порядке принятия таких решений, о порядке принятия решений о передаче такого имущества в федеральную и муниципальную собственность, процедуре передачи.

Аналогичные замечания КСП области высказывала и в отношении приобретения и передачи имущества в федеральную собственность.

Продолжается приобретение и передача областного государственного имущества для Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Иркутской области и Восточно-Сибирского Линейного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте (далее – ГУ МВД РФ по ИО и ВСЛУ МВД РФ на транспорте).

Постановление Правительства Иркутской области 05.07.2018 №493-пп «О мерах по оказанию содействия в реализации возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности», несмотря на ссылки в нем на статью 26.3-1 Федерального закона № 184-ФЗ³⁶, часть 2 статьи 47 Федерального закона о полиции³⁷, не в полной мере соответствует законодательству в части принятия расходного обязательства.

Постановлением предусмотрено, что оно регулирует вопросы оказания содействия в реализации возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в части создания условий для эффективного функционирования подразделений полиции территориальных органов МВД РФ, обеспечивающих охрану общественного порядка на территории Иркутской области, включая приобретение необходимого оснащения (автотранспорта, видеорегистраторов, персональных компьютеров и оргтехники, горюче-смазочных материалов).

Анализ постановления Правительства Иркутской области №493-пп свидетельствует, что расходные обязательства по материально-техническому обеспечению полиции приняты с несоблюдением требований федерального законодательства.

Частью 6 статьи 85 БК РФ предусмотрено, что органы государственной власти субъекта РФ не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с

³⁶ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №184-ФЗ)

³⁷ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Федеральный закон о полиции).

решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Согласно абзацу 4 статьи 26.3-1 Федерального закона № 184-ФЗ, органы государственной власти субъекта РФ вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий по предметам ведения России, а также полномочий по предметам совместного ведения по решению вопросов, не указанных в пункте 2 ст. 26.3 этого Закона, но при условии, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Согласно части 2 статьи 47 Федерального закона о полиции органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право в соответствии с законодательством РФ осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Расходы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Между тем, следует отметить, что материально-техническое обеспечение деятельности полиции осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год, что предусмотрено статьей 48 Федерального закона о полиции.

Автотранспорт, видеорегистраторы, персональные компьютеры и оргтехника, горюче-смазочные материалы, приобретаемые за счет средств областного бюджета и, в силу п. 5 Положения о мерах по оказанию содействия в реализации возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, подлежащие передаче в федеральную собственность, являются имуществом, направленным на материально-техническое обеспечение деятельности полиции.

В связи с чем, принятие расходных обязательств Иркутской области по материально-техническому обеспечению деятельности органов полиции за счет средств областного бюджета, планирование таких расходов и их осуществление, не соответствуют законодательству.

Более того, право органов государственной власти субъекта РФ самостоятельно осуществлять нормативное регулирование и бюджетные полномочия не является абсолютным. Реализация указанных полномочий подлежит осуществлению в системе действующего права. Принятие расходных обязательств по оказанию содействия в реализации возложенных на федеральный орган - полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности должно осуществляться законом Иркутской области.

Согласно Порядку, потребность в оснащении подразделений полиции имуществом формируется на основе полученной от территориальных органов информации. Аппаратом Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области формируется потребность в поставке необходимого оснащения в рамках доведенных до аппарата лимитов бюджетных обязательств на очередной финансовый год с учетом требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Пунктом 5 указанного Порядка предусмотрено, что имущество, приобретенное для подразделений территориальных органов, находится в государственной собственности

Иркутской области и подлежит в установленном законодательством порядке передаче в федеральную собственность.

КСП области подчеркивает, что, несмотря на то, что имущество для территориальных органов полиции за счет средств областного бюджета приобретается ряд лет, порядок передачи приобретаемого имущества из областной собственности в федеральную собственность не определен.

Поскольку в данном случае речь не идет о передаче имущества в связи с разграничением полномочий между субъектом РФ и Российской Федерацией, что предусмотрено частью 11 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ³⁸, то передача имущества, приобретаемого ежегодно за счет средств областного бюджета, должна осуществляться на основании правового акта, принятого на областном уровне. Тогда как применяются абзацы 15-21 части 11 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ, Постановление Правительства РФ от 13.06.2006 № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации».

³⁸ Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- Находящееся в собственности субъектов Российской Федерации имущество, которое может находиться в федеральной собственности или муниципальной собственности, подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность или муниципальную собственность в случае:

если нахождение указанного имущества в собственности субъектов Российской Федерации не допускается, в том числе в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

если указанное имущество используется федеральными органами государственной власти, органами местного самоуправления, федеральными государственными и муниципальными унитарными предприятиями, федеральными государственными и муниципальными учреждениями для целей, установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом и со статьей 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».