



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ
ПАЛАТА
ПЕРМСКОГО КРАЯ
(КСП ПК)**

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006
тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01
E-mail: Permoblksp@ksppk.ru
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090
ИНН/КПП 5902292350/590201001

Председателю
Законодательного Собрания
Пермского края

В.А.Сухих

04.04.2014 № 1-14/237

на № 07/361-14 от 03.03.2014г.

О направлении заключения

Уважаемый Валерий Александрович!

Направляем Вам заключение на проект закона Пермского края «О внесении изменений в абзац 5 ч. 3 ст. 3 Закона Пермского края «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Пермском крае» от 01.12.2011 №871-ПК (в ред. от 07.11.2012)».

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

Председатель
Контрольно-счетной палаты

Ю.В. Новоселов





КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ (КСП ПК)

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006, тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01, E-mail: Permoblksp@kspk.ru;
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края
«О внесении изменений в абзац 5 ч. 3 ст. 3 Закона Пермского края
«О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям
в Пермском крае» от 01.12.2011 № 871-ПК (в ред. от 07.11.2012)»

(внесён Прокуратурой Пермского края)

04 апреля 2014 г.

№ 12

Представленный на заключение проект закона предусматривает внесение изменений - в абзац 5 части 3 статьи 3 Закона Пермского края от 01.12.2011 № 871-ПК «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Пермском крае» (далее – «Закон № 871-ПК»), нормой которого установлены условия включения земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Перечень земельных участков, предназначенных для предоставления многодетным семьям (далее – «Перечень»), при отсутствии инженерной инфраструктуры.

Предлагаемые законопроектом изменения предусматривают:

- 1) документальное подтверждение наличия технической возможности подключения земельных участков к сетям инженерно-технического обеспечения (в т.ч., наличие муниципальной программы, ведомственной целевой программы, инвестиционной программы ресурсоснабжающих организаций, предусматривающих строительство, реконструкцию объектов инженерной инфраструктуры соответствующих земельных участков, и(или) муниципального правового акта, устанавливающего расходное обязательство на финансирование таких работ);
- 2) 3-х летний срок фактического обеспечения инженерной инфраструктурой земельных участков, исчисляемый с момента их включения в Перечень.

По результатам экспертизы законопроекта, отмечаем следующее:

1. Безвозмездная передача земельных участков для жилищного строительства многодетным семьям является формой государственной поддержки таких семей. Указанные правоотношения, в т.ч., по обеспечению инженерной инфраструктурой земельных участков для индивидуального жилищного строительства, - регулируются законодательством Российской Федерации и Пермского края.

1.1. Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п.п. 4 и 5, ч. 1, ст.ст. 14, 15, 16) к ведению органов местного самоуправления (ОМС) муниципальных образований отнесены вопросы по обеспечению инженерной инфраструктурой земельных участков, предназначенных для бесплатного предоставления многодетным семьям в собственность.

К вопросам местного значения поселения относятся (п.п. 4 и 5, ч. 1, ст. 14 ФЗ № 131-ФЗ): организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения

населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством РФ, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения.

К вопросам *местного значения муниципального района* относятся (п.п. 4 и 5, ч. 1, ст. 15 ФЗ № 131-ФЗ): организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством РФ; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района.

К вопросам *местного значения городского округа* относятся (п.п. 4 и 5, ч. 1, ст. 16 ФЗ № 131-ФЗ): организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством РФ; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа.

В рамках закреплённых полномочий, ОМС самостоятельно принимаются соответствующие расходные обязательства.

1.2. Законом № 871-ПК (ч. 3, ст. 3) определено, что земельные участки для индивидуального жилищного строительства, подлежащие включению в Перечень, - должны соответствовать документам территориального планирования, правилам землепользования и застройки, документации по планировке территории, землеустроительной документации, и иметь инженерную инфраструктуру применительно к условиям соответствующего муниципального образования. При отсутствии инженерной инфраструктуры, - земельные участки для индивидуального жилищного строительства включаются в Перечень, *если определено*: разрешенное использование такого земельного участка, а также техническая возможность подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения.

Исходя из существующих положений¹, - при отборе земельных участков в целях их предоставления многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства, муниципальным образованиям надлежит руководствоваться такими критериями, как: транспортная доступность, существующая обеспеченность земельных участков объектами инженерной инфраструктуры, потребность в строительстве объектов инженерной инфраструктуры и сроки строительства, расходы на подключение (технологическое присоединение) строящихся объектов жилищного строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, наличие или сроки строительства объектов коммунального обслуживания, и др.

Таким образом, вышеуказанные нормы закона изначально предполагают предоставление земельных участков, обеспеченных инженерной инфраструктурой, или, в случае отсутствия таковых, - если определена техническая возможность подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения. Техническая возможность определяется на основании ряда документов, в том числе - о территориальном планировании, о планируемых для размещения объектов местного значения в области: электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, автомобильные дороги местного значения и др. (например, Схемы территориального планирования муниципального района, Генеральные планы поселений и городских округов, Правила землепользования и застройки, Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования², др.), - с учётом которых муниципальными образованиями принимаются соответствующие программы, реализуемые за счёт местного бюджета.

Авторами законопроекта же - указаны документы, которые не подтверждают «наличие технической возможности подключения земельных участков к сетям

¹ В том числе, - с учётом рекомендаций, утверждённых Приказом Минрегиона России от 09.09.2013 № 372 «Об утверждении методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей».

² Постановление Правительства РФ от 14.06.2013 № 502 «Об утверждении требований к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов».

инженерно-технического обеспечения», а свидетельствуют о намерениях ОМС реализовать данную техническую возможность – т.е., в определённые перечисленными нормативными документами сроки подключить участки к инженерной инфраструктуре (административно-финансовая возможность).

2. Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту:

2.1. На 01.12.2013 г. предоставлено земельных участках 3 814 многодетным семьям, из них, для индивидуального жилищного строительства - 2 639 семьям, из которых лишь 491 участков обеспечены инфраструктурой.

2.2. «Общая расчетная потребность» в денежных средствах на 2014-2016 гг. для обеспечения инфраструктурой земельных участков, предоставляемых многодетным семьям, составляет 3 142,2 млн. руб., - при этом, *в ФЭО не подтверждена расчётная потребность и не указаны источники её финансирования.*

2.3. На обеспечение инфраструктуры земельных участков, предоставляемых многодетным семьям, предусмотрены средства на 2014-2016 гг. в объеме 798,5 тыс. руб. (25,4% от потребности), в т.ч.:

- 261,6 млн. руб. - в рамках инвестиционных программ организаций коммунального комплекса (*в ФЭО не содержатся указания на конкретные инвестиционные программы, а также на суммы расходов в разрезе временных периодов*).

Следует отметить, что в рамках государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края»³ (подпрограмма «Развитие жилищного строительства в Пермском крае») предусмотрено мероприятие «Развитие коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства, в т.ч. создание инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых семьям, имеющим 3 и более детей»⁴, - результатом реализации которого в 2014-2016 гг. является обеспечение коммунальной инфраструктурой земельных участков для жилищного строительства. Однако, *государственной программой не установлены финансовое обеспечение реализации указанного мероприятия и источники финансирования* (краевой, местный бюджеты, иные источники), - в связи с чем, отсутствует возможность подтвердить расходы на указанные цели.

- 536,9 млн. руб. - за счёт средств дорожного фонда Пермского края (2% объёма бюджетных ассигнований фонда) предусмотрены субсидии местным бюджетам муниципальных образований на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог местного значения, обеспечивающих доступность земельных участков, предоставленных многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства.

По оценке КСП ПК, исходя из прогноза поступлений в дорожный фонд, в 2014-2016 гг. предоставление субсидий муниципальным образованиям за счет средств дорожного фонда составит в пределах 511,8 млн. руб. (в т.ч.: в 2014 г. – 157,2 млн. руб., в 2015 г. – 165,2 млн. руб., в 2016 г. – 189,4 млн. руб.).

3. По данным отчётов муниципальных образований «О предоставлении многодетным семьям земельных участков» за 2012-2013 гг., представленных в

³ Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1331-п «Об утверждении государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края».

⁴ Ответственным исполнителем указанного мероприятия является Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края, соисполнителями – органы местного самоуправления Пермского края.

Министерство по управлению имуществом и земельным отношениям ПК⁵:

3.1. За 2012-2013 гг. на территории края сформировано и поставлено на государственный кадастровый учет 4 337 земельных участков⁶, из них, 3 086 участков (71,1%) - для индивидуального жилищного строительства, из которых: 352 участка (11,4%) - обеспечены инфраструктурой, 2 734 (88,6%) - не обеспечены;

3.2. Из указанных сформированных и поставленных на кадастровый учёт земельных участков, в собственность многодетным семьям в 2012-2013 гг. предоставлено: 2 905 (67%) участков, из них, 2 317 (75,1%) - для индивидуального жилищного строительства, из которых: 209 участков (59,4%) - обеспечены инженерной инфраструктурой, 2 108 (77,1%) - не обеспечены инфраструктурой.

4. Согласно представленной в КСП ПК информации Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края⁷:

4.1. В Пермском крае на учёте для предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства состоит 7 005 многодетных семей, - при запланированных к предоставлению в 2014-2016 гг. 3 602 (51,4%) земельных участков, из них, 2 498 участка - не обеспеченные инфраструктурой;

Для сведения: в декабре 2013 г. Правительством РФ внесён⁸ в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменения в статью 28 Земельного кодекса Российской Федерации», - предусматривающий изменения в ст. 28 Земельного кодекса РФ, в соответствии с которыми гражданам, имеющим трех и более детей, возможно предоставлять бесплатно находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок для индивидуального жилищного строительства, *если указанный гражданин состоит на учёте в качестве нуждающегося в жилом помещении или может быть признан нуждающимся в жилом помещении* независимо от его имущественного положения по основаниям, установленным ст. 51 Жилищного кодекса РФ, в случаях и в порядке, установленных законами субъектов РФ. При этом, согласно ст. 56 Жилищного кодекса РФ граждане, имеющие трех и более детей, не снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае предоставления им в установленном порядке земельного участка для строительства жилого дома.

4.2. Объём финансовой потребности⁹ на создание необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых многодетным семьям бесплатно, на 2014-2015 гг. определён в сумме 4 444,1 млн. руб. (в т.ч.: в 2014 г. - 2 407,4 млн. руб., в 2015 г. - 2 036,7 млн. руб.), потребность на 2016 г. - не определена.

Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства ПК *указанная потребность расчётно не подтверждена*, - в связи с чем, *не представляется возможным подтвердить достоверность и достаточность финансовой потребности в размере 4 444,1 млн. руб. на создание инженерной инфраструктуры на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного*

⁵ Отчёты представлены в КСП ПК в рамках проведения контрольного мероприятия «Проверка исполнения Закона Пермского края от 01.12.2011 г. № 871-ПК «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Пермском крае».

⁶ В т.ч., 1 076 земельных участков, сформированных в 2012-2013 гг., из земель, находящихся в федеральной собственности на основании передачи полномочий Российской Федерации по распоряжению данными земельными участками органам государственной власти Пермского края.

⁷ Письмо Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края от 20.03.2014 № СЭД-38-01-07-48 «О направлении информации по инфраструктуре» на запрос КСП ПК от 13.03.2014 № 1-13/167.

⁸ Согласно выписке из протокола заседания Совета Государственной Думы от 19 декабря 2013 г. № 135 проект федерального закона включён в проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2014 года (февраль).

⁹ Объём финансовой потребности определён в рамках реализации мероприятий «по разработке комплекса мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих трех и более детей, включая создание при поддержке субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых указанной категории граждан на бесплатной основе», - в целях реализации положений Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (абз. 3, п/п а, п. 2).

строительства в целях их предоставления многодетным семьям в собственность.

5. Предлагаемый законопроектом 3-х летний срок фактического обеспечения инженерной инфраструктурой вышеуказанных земельных участков, исчисляемый с момента их включения в Перечень, - *влечёт существенную нагрузку на местные бюджеты (4 444,1 млн. руб. в 2014-2016 гг., - при отсутствии реальных финансовых возможностей), что может не позволить в указанный срок муниципальным образованиям реализовать полномочия по обеспечению инженерной инфраструктурой указанных земельных участков, в т.ч. в соответствии с условиями и сроками, предусмотренными градостроительной и др. документацией, а также реализовать норму закона (в случае принятия законопроекта).*

Согласно п. 3 ст. 45 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае», принятие в течение текущего финансового года законодательных актов, приводящих к увеличению расходов местных бюджетов Пермского края, - *потребует внесения изменений в закон о бюджете Пермского края, предусматривающих компенсацию увеличения расходов местного бюджета (в 2014 г. – на порядка 2 407,4 млн. руб.), - что существенно увеличивает долговую нагрузку краевого бюджета.*

6. Кроме того, отмечаем, что установление 3-х летнего срока фактического обеспечения инженерной инфраструктурой земельных участков, предназначенных для предоставления многодетным семьям, - может не совпадать со сроками территориального планирования и комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, предусмотренными градостроительной документацией, муниципальными программами. Данная ситуация требует урегулирования предлагаемого законопроекта.

7. Введение законопроекта может привести к возникновению двух групп земельных участков: до введения законопроекта в действие и после – с разными сроками обеспечения инфраструктурой, - что также требует урегулирования предлагаемого законопроекта.

Вывод:

проект закона Пермского края «О внесении изменений в абзац 5 ч. 3 ст. 3 Закона Пермского края «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Пермском крае» рекомендуется для рассмотрения Законодательным Собранием Пермского края в первом чтении.

Председатель КСП ПК



Ю.В. Новоселов