

Информация о результативности деятельности Минстроя России по устранению существующих пробелов и недостатков в действующих нормативных правовых актов в целях ускорения темпов социально-экономического развития малых городов и исторических поселений и сохранения их культурного наследия, в том числе в рамках реализации ими проектов создания комфортной городской среды по итогам проведенного Всероссийского конкурса

1. Результативность практического применения на федеральном и региональном уровнях нормативных правовых актов, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и сохранение их культурного наследия, в том числе в рамках реализации проектов создания комфортной городской среды по итогам проведенного Всероссийского конкурса

1. Оценка пробелов и недостатков в действующих нормативных правовых актах, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и сохранение их культурного наследия, в том числе в рамках реализации ими проектов создания комфортной городской среды по итогам проведенного Всероссийского конкурса

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации по итогам встречи с участниками Форума малых городов и исторических поселений, состоявшейся 17 января 2018 года (перечень поручений от 23 февраля 2018 г. № Пр-327), начиная с 2018 года ежегодно из федерального бюджета выделяется по 5 млрд рублей бюджетных ассигнований на поддержку лучших проектов в сфере создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях. Порядок финансовой поддержки таких проектов и условия ее предоставления на конкурсной основе определены Правилами предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2018 г. № 237 (далее – Правила № 237) (действует пятая редакция).

В период 2018 – 2019 годов проведения Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды муниципальными образованиями подано 779 заявок для участия во Всероссийском конкурсе (в 2018 году – 449, в 2019 году – 330).

Сопоставление редакций Правил № 237 приведено в таблице далее.

В результате анализа отмечено следующее.

1. В соответствии с пунктом 1 Правил № 237 они определяют:

порядок и условия предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения победителей конкурса;

порядок организации и проведения конкурса;

порядок деятельности федеральной конкурсной комиссии по организации и проведению конкурса.

2. Несмотря на то что Правилами № 237 в наименовании закреплено направление предоставления средств государственной поддержки для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса, в отсутствие четких определений понятия «проект» в ходе применения установленных Правил отмечается свободная трактовка нормативного правового акта.

Учитывая, что государственная поддержка предоставляется для поощрения победителей Всероссийского конкурса, а не для финансирования создания объектов муниципальной собственности, целесообразно предположить, что во Всероссийском конкурсе предполагается участие реализованных проектов.

В 1-й редакции Правил № 237 (пункт 2) закреплено понятие проекта, как проекта создания комфортной городской среды, в котором содержится описание в текстовой и графической формах комплекса мероприятий по благоустройству одной или нескольких взаимосвязанных территорий общего пользования муниципальных образований различного функционального назначения (площадей, набережных, улиц, пешеходных зон, скверов, парков, иных территорий) (далее - общественные территории), направленных на улучшение архитектурного облика поселений, повышение уровня санитарно-эпидемиологического и экологического благополучия жителей в малых городах и исторических поселениях. Основное требование, чтобы благоустройство этих городов и поселений было предусмотрено государственной программой субъекта Российской Федерации или муниципальной программой формирования комфортной городской среды. То есть речь идет о некоей проектной документации. Требование к составу и содержанию проекта о достаточности для его реализации Правилами № 237 и иными нормативными документами не закреплено.

В пункте 17 Правил № 237, устанавливающим требования к составу конкурсной документации, термин «проект» употребляется как комплекс мероприятий, его описание в текстовой и графической форме должно учитывать установленные пунктом 19 Правил № 237 критерии оценки заявок, в том числе долю привлеченных внебюджетных средств.

В составе заявки предоставляются также сведения (в табличной форме) о реализуемых в рамках проекта мероприятиях с выделением этапов реализации, включая адрес и характеристики объектов, имущественную принадлежность, вид и объем планируемых мероприятий, срок реализации и источник финансирования, и технико-экономическое и финансовое обоснование проекта (укрупненный сметный расчет и схема финансирования проекта), содержащее в том числе информацию об экономических эффектах, предполагаемой стоимости реализации проекта и источниках его финансирования.

Наличие проектной документации для участия во Всероссийском конкурсе не требуется.

По результатам рассмотрения конкурсных заявок сделан вывод, что фактически на Всероссийский конкурс представляются концепции организации общественных пространств, по его результатам определяется победитель, представивший концепцию благоустройства, наиболее отвечающую критериям, сформулированным организаторами конкурса (федеральной комиссией).

Учитывая, что средства федерального бюджета предоставляются на основании предложенной концепции, целесообразно предусмотреть порядок предоставления средств, гарантирующий результативное расходование средств федерального бюджета и обеспечение получателем средств выполнения проекта, соответствующего заявленной концепции в полном объеме.

Все муниципальные образования – победители Всероссийских конкурсов 2018 и 2019 годов, в которые был организован выезд сотрудников Счетной палаты Российской Федерации (Ростов, Переславль-Залесский, Тутаев, Данилов), несмотря на то что оформлены отчеты о реализации проектов (кроме Данилова), при 100-процентном финансировании из федерального бюджета не обеспечили выполнение в полном объеме всех мероприятий, комплексов и видов работ, предусмотренных заявками. Мероприятия, включенные в заявки с финансированием из областного и местного бюджетов и из внебюджетных источников, не выполнялись. При этом требования со стороны ГРБС (Минфин России в 2018 году и Минстрой России в 2019 и 2020 годах) и Минстроя

России, уполномоченного контролировать процесс реализации проектов, субъектам Российской Федерации в этой части не предъявлялись.

Следует отметить, что в 3-й редакции Правил № 237 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 64) в пунктах 2 и 17 уточнены понятия, используемые в Правилах:

«мероприятия» – мероприятия по благоустройству общественных территорий муниципального образования, предусмотренные проектом, направленные в том числе на улучшение архитектурного облика муниципального образования, создание пешеходных и туристических маршрутов, условий для рекреации и занятий спортом, повышение уровня санитарно-эпидемиологического и экологического благополучия жителей в малых городах и исторических поселениях, в том числе мероприятия по созданию и восстановлению дорожных покрытий, устройству освещения, ливневой канализации, озеленению, созданию и размещению малых архитектурных форм, а также по созданию инфраструктуры, обслуживающей общественные пространства;

«проект» – проект создания комфортной городской среды, содержащий описание в текстовой и графической формах функций одной или нескольких взаимосвязанных общественных территорий муниципального образования, комплекса мероприятий по их благоустройству, а также описание прогнозируемого развития общественной территории муниципального образования в случае реализации проекта;

«реализованный проект» – результат, достигнутый победителем Всероссийского конкурса по завершении выполнения комплекса мероприятий, предусмотренного проектом и представленного победителем конкурса в составе заявки на участие в конкурсе.

В пункте 17 в 3-й редакции уточнены требования к содержанию конкурсных заявок. В составе заявки теперь представляется альбом с основными схемами и графическими материалами, содержащий в том числе пояснительную записку, в которой указывается площадь объекта, создаваемого в рамках проекта, и комплекс мероприятий, связанных с реализацией проекта, а также сведения о синхронизации мероприятий с иными мероприятиями, реализуемыми на территории муниципального образования в рамках национальных проектов (программ) и государственных и муниципальных программ формирования современной городской среды.

Начиная с конкурсов 2020 года в состав заявки включается обращение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, содержащее обязательство субъекта Российской Федерации предусмотреть в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетные ассигнования на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации по финансовому обеспечению мероприятий, предусмотренных проектом, софинансирование которых осуществляется из федерального бюджета, реализация которых может быть предусмотрена также за счет внебюджетных источников финансирования, в объеме, необходимом для его исполнения, включающем размер планируемых к предоставлению из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение расходов по реализации проектов в рамках проведения Всероссийского конкурса (в случае наличия в проекте условия о софинансировании мероприятий из бюджета субъекта Российской Федерации и (или) муниципального бюджета и (или) за счет внебюджетных источников финансирования).

Однако мероприятия, реализуемые в 2020 году (конкурс 2019 года) в Данилове, характеризуются теми же недостатками.

Оценить влияние внесенных изменений на результат пока не представляется возможным.

3. В части порядка организации и проведения Всероссийского конкурса отмечен факт повышения статуса федеральной комиссии. Если согласно 1-й редакции Правил № 237 председателем федеральной комиссии является Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, то в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2019 г. № 115 (2-я редакция) председателем федеральной комиссии является Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации.

Пункт 7 Правил № 237 устанавливает, что в состав федеральной комиссии в обязательном порядке включаются представители Минстроя России, Минфина России и Минкультуры России. При этом несмотря на то что в соответствии Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере

туристской деятельности, а также в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, является Министерство экономического развития Российской Федерации, осуществляющее также координацию и контроль деятельности подведомственного ему Федерального агентства по туризму, Правила № 237 не предусматривают обязательное участие в составе федеральной комиссии Минэкономразвития России.

В 3-й редакции Правил № 237 (постановление Правительства Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 64) предмет деятельности федеральной комиссии заменен с «отбора проектов» на «определение победителей конкурса».

4. Правилами № 237 предусмотрено участие граждан и общественности в процессе принятия решения об участии во Всероссийском конкурсе. В соответствии с пунктами 10 – 14 Правил № 237 для организации общественного обсуждения проектов и подведения его итогов орган местного самоуправления создает общественную комиссию из представителей органа местного самоуправления, политических партий, общественных организаций и иных лиц.

Орган местного самоуправления формирует проект для направления на Всероссийский конкурс и представляет соответствующую конкурсную заявку на рассмотрение в межведомственную комиссию под руководством высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, созданную в соответствии с подпунктами «д» – «д(2)» пункта 10 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 169 (далее – Правила № 169).

Следует отметить некорректность формулировки, «созданной в соответствии с подпунктами...», так как пункт 10 Правил № 169 не устанавливает требования и порядок создания межведомственной комиссии, а формулирует требования к содержанию соглашения о предоставлении субсидии¹.

¹ Пункт 10 постановления Правительства РФ № 169 по предоставлению субсидий из федерального бюджета осуществляется на основании соглашения, составленного в соответствии с типовой формой соглашения, утверждаемой Министерством финансов Российской Федерации и содержащей следующие положения:

Обращает внимание и отличающийся функционал, предусмотренный для межведомственной комиссии Правилами № 237 и Правилами № 169.

В соответствии с Правилами № 169 межведомственная комиссия создается в целях осуществления контроля за ходом выполнения государственной программы субъекта Российской Федерации, муниципальных программ и их координации. Правилами № 237 установлена роль межведомственной комиссии по рассмотрению конкурсных заявок, причем с февраля 2020 года (постановление Правительства Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 64 (3-я редакция) на нее возложены функции по проверке полноты и достоверности сведений, содержащихся в конкурсной заявке. Конкурсные заявки, одобренные межведомственной комиссией, представляются в федеральную комиссию высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.²

Соглашениями, заключенными с субъектами Российской Федерации Минфином России (2018 год) и Минстроем России (2019 и 2020 годы), такое требование не установлено.

В настоящее время действует ограничение для субъектов Российской Федерации, введенное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2019 г. № 115: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе представить в федеральную комиссию не более 3-х конкурсных заявок в каждой категории и подгруппе. При этом одно муниципальное образование может быть определено победителем в отношении только одного проекта. В соответствии с изменениями в редакциях 2 и 3 (постановления Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2019 г. № 115 и от 29 января 2020 г. № 64) к участию в конкурсе не допускаются

подпункт «д»: «в целях осуществления контроля за ходом выполнения государственной программы субъекта Российской Федерации, муниципальных программ и их координации, в том числе за ходом реализации конкретных мероприятий в рамках указанных программ, а также предварительного рассмотрения и согласования отчетов муниципальных образований - получателей субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации о реализации муниципальных программ, отчетов об исполнении государственной программы субъекта Российской Федерации, направляемых в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, принять не позднее 1 марта 2017 г. нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации о создании межведомственной комиссии под руководством высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в состав которой включаются представители заинтересованных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, политических партий и движений, общественных организаций, объединений предпринимателей и иных лиц, а также по согласованию с полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе - представитель его аппарата на основании предложения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, направленного на имя полномочного представителя».

² В Ярославской области межведомственная комиссия создана Указом Губернатора № 50.

также муниципальные образования – победители предыдущего Всероссийского конкурса.

С 1 января 2021 года это ограничение в отношении количества заявок от субъекта Российской Федерации снято.³

5. Состав конкурсной заявки установлен пунктом 17 Правил № 347.??? В части, относящейся к характеристикам проекта, требуется предоставление следующих документов:

«г) описание в текстовой и графической формах комплекса мероприятий с учетом критериев оценки конкурсных заявок, предусмотренных пунктом 19 настоящих Правил;

д) сведения (в табличной форме) о реализуемых в рамках проекта мероприятиях с выделением этапов реализации, включая адрес и характеристики объектов, имущественную принадлежность, вид и объем планируемых мероприятий, срок реализации и источник финансирования;

ж) технико-экономическое и финансовое обоснование проекта (укрупненный сметный расчет и схема финансирования проекта), содержащее в том числе информацию об экономических эффектах, предполагаемой стоимости реализации проекта и источниках его финансирования».

Указанный состав документов позволяет с большой вероятностью объективно оценить предполагаемые к выполнению виды и объемы работ и их стоимость.

С учетом внесенных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 64 дополнений объективность такой оценки повышается. В составе заявки теперь представляются также документы:

«г) альбом с основными схемами и графическими материалами, требования к содержанию которого устанавливаются федеральной комиссией, содержащий в том числе пояснительную записку, в которой указывается площадь объекта, создаваемого в рамках проекта, и комплекс мероприятий, связанных с реализацией проекта, разработанного с учетом критериев оценки конкурсных заявок, предусмотренных пунктом 19 настоящих Правил;»;

«д) дополнить словами «, а также сведения о синхронизации мероприятий с иными мероприятиями, реализуемыми на территории муниципального образования в рамках национальных проектов (программ) и

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 2020 г. № 1303.

государственных и муниципальных программ формирования современной городской среды;»;

«е) презентация, содержащая основные изображения и схемы, а также выдержки из пояснительной записки к проекту.».

Несмотря на это, в ходе реализации проектов муниципальными образованиями не обеспечено выполнение в полном объеме всех мероприятий, видов и объемов работ, указанных в заявках, на основании которых муниципальные образования признаны победителями конкурса и получили финансирование из федерального бюджета. Учитывая, что решение о предоставлении средств федерального бюджета принимается на основании концепции, необходимо создать механизм, обеспечивающий в ходе реализации проекта выполнение в полном объеме мероприятий, видов и объемов работ, указанных в конкурсной заявке.

6. Пункт 19 Правил № 237 устанавливает критерии, по которым оцениваются конкурсные заявки. В 1-й редакции приняты такие критерии:

а) степень и разнообразие форм участия и вовлечения граждан и общественности на всех этапах подготовки и реализации проекта;

б) доля привлеченных внебюджетных средств, использование муниципально-частного партнерства при подготовке и реализации проекта по отношению к предполагаемой стоимости проекта;

в) экономический эффект от реализации проекта;

г) определение (формирование, выявление) идентичности территории (для малых городов) в рамках реализации проекта;

д) востребованность реализуемого проекта (создание популярного места для посещения и проведения досуга жителями и туристами) с точки зрения достижения наибольшего эффекта для общественной территории соответствующего муниципального образования;

е) решение в проекте задачи сохранения историко-градостроительной и природной среды исторического поселения, составляющей его предмет охраны, обеспечение взаимосвязи с объектами культурного наследия, культурными ландшафтами, туристскими маршрутами, местами массового отдыха населения (для исторических поселений);

ж) количество и разнообразие вновь создаваемых объектов для осуществления предпринимательской деятельности в рамках реализации проекта.

Следует отметить, что существенная часть критериев направлена на оценку повышения активности населения, причем оцениваются прогнозные данные. Если участие граждан и общественности можно оценить на этапе подготовки, то их активность на этапе реализации оценивается на основании презентации. Последующее подтверждение такой активности не требуется, несмотря на то что этот параметр может оказаться решающим при определении победителя Всероссийского конкурса. Также и доля привлеченных внебюджетных средств, использование муниципально-частного партнерства при подготовке и реализации проекта по отношению к предполагаемой стоимости проекта. Обеспечение заявленных в этой части «обещаний», включенных в конкурсную заявку, не предусмотрено Правилами № 237. Формы привлечения внебюджетных средств нормативно не определены. Механизм закрепления обязательств, контроля за их соблюдением и ответственности при невыполнении не создан. Как показали результаты проверки в Ярославской области, указанные в конкурсных заявках мероприятия за счет внебюджетных источников не реализованы. Субъектами Российской Федерации и Минстроем России требования в этой части к муниципальным образованиям не предъявлялись.

Указанное выше относится и к количеству и разнообразию вновь создаваемых объектов для осуществления предпринимательской деятельности.

Экономический эффект от реализации проекта может быть оценен только через несколько лет после реализации проекта, причем для выделения эффекта именно от этого мероприятия потребуется выполнить сложный факторный анализ.

Следует обратить внимание на то, что во Всероссийских конкурсах 2018 и 2019 годов оценка архитектурно-планировочных и технических решений, на реализацию которых выделяются средства федерального бюджета, оценивалась только применительно к историческим поселениям в части решения в проекте задачи сохранения историко-градостроительной и природной среды исторического поселения, обеспечения взаимосвязи с объектами культурного наследия⁴.

Таким образом, в значительной степени на конкурсе оценивается качество и креативность презентационных материалов.

⁴ Методика оценки заявки на участие во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды, включая процедуру проведения оценки, утвержденная протоколом заседания Федеральной конкурсной комиссии от 21 марта 2019 г. № 1.

Для объективного сопоставления представленных на конкурс проектов целесообразно установить общие правила и подходы к определению и обоснованию тех или иных показателей, которые находят отражение в составе конкурсной заявки и используются в качестве критериев оценки.

Кроме того, представляется необходимым установить контроль за соблюдением заявленных победителями Всероссийского конкурса обязательств, а также определить меры ответственности за их неисполнение.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 64 количество критериев оценки сокращено с семи до пяти. При выборе победителя теперь оценивается также:

а) обоснованность выбора места реализации проекта, синхронизация мероприятий, связанных с реализацией проекта, с иными мероприятиями, реализуемыми на территории муниципального образования;

б) качество и обоснованность выбора предлагаемых архитектурных и планировочных решений;

в) ожидаемый не только экономический, но и социальный эффект от реализации проекта.

Существенно доработана процедура оценки заявок по установленным критериям, изменен «вес» оцениваемых параметров, более детально оцениваются параметры и показатели предлагаемых решений, в том числе архитектурно-планировочные решения. Изменение процедуры предусмотрено в Методике оценки заявки на участие во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды, утвержденной протоколом заседания Федеральной конкурсной комиссии от 2 июля 2020 г. № 3. Оценка проводится по пяти критериям по 21 показателю и с применением 96 индикаторов. Так как новая процедура оценки применена только при проведении Всероссийского конкурса, проекты победителей которого подлежат реализации только в 2021 – 2022 годах, оценить ее влияние на качество выбора проектов и результаты их реализации не представляется возможным.

7. В соответствии с пунктом 28 Правил № 237 размер денежной премии в категории «исторические поселения» и внутри каждой подгруппы по категории «малые города» определяется федеральной комиссией в равном размере для каждого победителя исходя из общей суммы, предусмотренной на премирование по соответствующей категории Всероссийского конкурса.

При этом при формировании конкурсной заявки участники не располагают информацией о размере премии и могут ориентироваться только на результаты предшествующих Всероссийских конкурсов.

В результате заявленная стоимость реализации проекта может существенно отличаться от размера полученной премии как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения. Например, заявкой города Данилова Ярославской области в 2019 году стоимость реализации проекта из федерального бюджета указана 56 млн. рублей. Размер премии в подгруппе составил 60 млн. рублей. В других случаях размер премии по результатам Всероссийского конкурса может быть существенно ниже заявленной стоимости работ. При этом источники для покрытия разницы в местном бюджете могут отсутствовать. Подобная ситуация нормативно не урегулирована и содержит риски как невыполнения проекта в полном объеме, так и необоснованного расходования средств федерального бюджета.

8. Порядок и условия предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения победителей Всероссийского конкурса установлен пунктами 30 – 38 Правил № 237.

По результатам Всероссийского конкурса 2018 года (проекты реализованы в 2019 году) денежная премия предоставлена из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены муниципальные образования – победители Всероссийского конкурса, в виде дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях в рамках проведения Всероссийского конкурса. Главный распорядитель средств федерального бюджета (далее – ГРБС) – Минфин России.

При этом перечисление дотаций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации осуществлялось Минфином России при условии согласования Минстроем России графика выполнения мероприятий получателем дотаций (победителем Всероссийского конкурса)⁵.

⁵ Форма графика выполнения мероприятий получателем дотаций (победителем Всероссийского конкурса) определяется Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и содержит в том числе информацию по проектированию, строительству (ремонт, реконструкция) и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, включая сроки выполнения по каждому этапу.

Предоставление дотаций осуществляется на основании соглашения между Минфином России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, основные положения которого установлены пунктом 36 Правил № 237 (в 1-й редакции). Особенностью такого соглашения является участие в нем Минстроя России, в связи с этим в соглашении включаются положения:

в) право Минстроя России осуществлять проверки, в том числе выездные, соблюдения при реализации проекта обязательств субъекта Российской Федерации, предусмотренных соглашением;

г) обязательство субъекта Российской Федерации по соблюдению согласованного Минстроем России графика выполнения мероприятий получателем дотаций (победителем Всероссийского конкурса);

е) обязательство субъекта Российской Федерации по представлению в Минстрой России отчетов о выполнении условий соглашения;

ж) обязательство субъекта Российской Федерации по возврату дотаций в полном объеме в случае нарушения срока реализации проекта;

з) ответственность сторон за нарушение условий соглашения.

В целях обеспечения Минстроем России контроля исполнения субъектами Российской Федерации обязательств, предусмотренных соглашением, ему предоставлены соответствующие полномочия (пункт 37 Правил № 237):

а) по согласованию Минстроем России графика выполнения мероприятий получателем дотаций (победителем Всероссийского конкурса), в том числе информации по проектированию, строительству (ремонту, реконструкции) и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, включая сроки выполнения по каждому этапу;

б) по осуществлению проверок, в том числе выездных, соблюдению при реализации проекта обязательств субъектов Российской Федерации, предусмотренных соглашением;

в) по определению порядка осуществления контроля исполнения субъектами Российской Федерации обязательств, предусмотренных соглашением, включающего в том числе определение перечня материалов, информации и документов, подтверждающих соблюдение срока реализации проекта, соответствие выполненных работ показателям проекта, содержащимся в конкурсной заявке, исполнение иных обязательств, предусмотренных соглашением, порядок осуществления оценки представленных материалов,

информации и документов, а также порядок осуществления иных действий по контролю исполнения обязательств;

г) по направлению в Минфин России уведомления о выявленных нарушениях срока реализации проекта, предусмотренного соглашением.

9. Начиная с 2019 года⁶ средства государственной поддержки из федерального бюджета (вместо слов «денежная премия») предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены муниципальные образования - победители Всероссийского конкурса, в виде иных межбюджетных трансфертов. Целевым назначением иного межбюджетного трансферта является финансовое обеспечение реализации победителем Всероссийского конкурса проекта создания комфортной городской среды, предусмотренного конкурсной заявкой победителя конкурса, ГРБС – Минстрой России.

Формой предоставления государственной поддержки в виде иного межбюджетного трансферта обусловлены проблемы в реализации проектов.

По информации Минстроя России⁷:

1) Минстроем России направлялись предложения в Правительство Российской Федерации (письмо от 19 июля 2019 г. № 26262-МЕ/06) и в Минфин России (письмо от 9 июля 2019 г. № 24761-ЮГ/05) в части изменения формы премирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса с иного межбюджетного трансферта на дотацию из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, имея в виду возможность осуществления контроля за результативностью ее использования путем включения соответствующих результатов в соглашение о реализации регионального проекта, направленного на достижение целей федерального проекта «Формирование комфортной городской среды». Письмом от 23 августа 2019 г. № 06-05-27/66685 Минфин России не поддержал предложение Минстроя России в части поощрения муниципальных образований- победителей Всероссийского конкурса в форме дотации;

2) «В соответствии с Правилами № 237 срок реализации проектов – победителей, финансируемых за счет иного межбюджетного трансферта, в течение двух лет, а именно в году предоставления трансферта и в следующем за ним году.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2019 г. № 115.

⁷ Письмо Минстроя России от 12 октября 2020 г. № 40516-МЕ/06.

Указанная особенность обусловлена тем, что муниципальные образования представляют на Всероссийский конкурс концепции проектов, на основании которых победителями конкурса до конца года за счет средств иного межбюджетного трансферта осуществляется разработка самих проектов благоустройства, а в следующем году производится реализация этих проектов.

Таким образом, для успешной реализации мероприятия необходим механизм подтверждения в очередном году неиспользованного остатка межбюджетного трансферта, предоставленного на реализацию мероприятия в истекшем году.

Минстрой России направил письмо от 1 ноября 2019 г. № 41567-ВЯ/05 Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Мутко В.Л. с предложениями предусмотреть Минфину России при разработке проекта постановления Правительства Российской Федерации об особенностях реализации федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» механизм подтверждения к использованию в 2020 году неиспользованного остатка иного межбюджетного трансферта, предоставленного в 2019 году на создание комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса, в полном объеме, независимо от размера принятых обязательств по заключенным контрактам и сроков их исполнения.

Пунктом 4 части 1 статьи 2 Федерального закона от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году» предусмотрено, что остатки средств федерального бюджета, образовавшиеся на 1 января 2020 года в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение национальных проектов в ходе исполнения федерального бюджета в 2019 году, направляются в 2020 году на увеличение объемов соответствующих бюджетных ассигнований по соответствующим кодам классификации расходов федерального бюджета.

В установленном порядке Минстроем России подтверждены остатки средств федерального бюджета, образовавшиеся на 1 января 2020 года, по мероприятию на создание комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях - победителях Всероссийского конкурса в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в размере 4 346 721,8 тыс. рублей».

Особенности предоставления иных межбюджетных трансфертов и их возврата регулируются пунктом 6 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации, приказом Федерального казначейства от 30 ноября 2017 г. № 32н, приказами Минфина России от 12 декабря 2017 г. № 223н, от 11 июня 2009 г. № 51н, от 30 декабря 2015 г. № 221н, другими нормативными правовыми актами.

Как следует из письма Министра России субъектам Российской Федерации⁸, по итогам проведения Всероссийского конкурса в 2020 году определены победители, которым выделены средства на реализацию проектов.

В соответствии с Правилами № 237 завершение реализации проектов муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса проводится в год, следующий за годом подведения итогов конкурса (срок реализации два года).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2020 г. № 694-р «Об утверждении распределения иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2020 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение расходов по реализации проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях в рамках проведения Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды» иные межбюджетные трансферты предоставляются из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 2020 год.

В соответствии с пунктом 7 постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2019 г. № 1803 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном законе на 2020 год и на плановый период 2021 – 2022 годов» субъекты Российской Федерации обязаны осуществить возврат неосвоенных бюджетных ассигнований федерального бюджета в резервный фонд Правительства Российской Федерации. В связи со складывающейся экономической ситуацией и снижением доходной части бюджетов из-за санитарно-эпидемиологической ситуации, связанной с распространением коронавирусной инфекции, субъектам Российской Федерации предлагается рассмотреть возможность 100-процентного кассового исполнения иного межбюджетного трансферта, предоставленного на создание комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях –

⁸ Письмо Министра России от 23 июня 2020 г. № 23986-ВЯ/06.

победителях Всероссийского конкурса в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» до конца 2020 года.

Сложившаяся ситуация содержит риски:

неполучения субъектами Российской Федерации финансирования в 2021 году на те же цели при неосвоении средств в 2020 году и возврате остатков в резервный фонд Правительства с учетом особого порядка предоставления средств из резервного фонда Правительства;

создания необоснованных резервов средств федерального бюджета в субъектах Российской Федерации при обеспечении 100-процентного кассового исполнения в 2020 году по работам, выполнение которых предусмотрено графиками на 2021 год.

10. В качестве условий предоставления иного межбюджетного трансферта в пункте 32 Правил № 237 определены:

а) наличие решения федеральной комиссии о признании победителем Всероссийского конкурса муниципального образования, расположенного на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

б) наличие согласованного Минстроем России и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации графика.⁹

Иной межбюджетный трансферт предоставляется на основании соглашения, заключаемого Минстроем России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в форме электронного документа посредством государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» в соответствии с типовой формой, утвержденной Минфином России (далее – соглашение о предоставлении иного межбюджетного трансферта). В соглашении о предоставлении иного межбюджетного трансферта в соответствии с пунктом 34 Правил № 237 предусматриваются в том числе следующие положения:

а) обязательство субъекта Российской Федерации по обеспечению завершения реализации проекта муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса не позднее 31 декабря года, следующего за годом подведения его итогов;

⁹ Форма графика определяется Министерством и содержит в том числе информацию о работах по проектированию, строительству (ремонт, реконструкция) и завершению мероприятий не позднее 31 декабря года окончания реализации проектов муниципальными образованиями - победителями соответствующего конкурса, включая сроки выполнения по каждому этапу работ.

б) обязательство Министра России по осуществлению проверок, в том числе выездных, соблюдения при реализации проекта обязательств субъекта Российской Федерации, предусмотренных соглашением о предоставлении иного межбюджетного трансферта;

в) обязательство субъекта Российской Федерации по обеспечению начала реализации проекта муниципальным образованием - победителем Всероссийского конкурса не позднее чем через месяц после подведения его итогов вне зависимости от срока перечисления иного межбюджетного трансферта субъекту Российской Федерации;

г) обязательство субъекта Российской Федерации по обеспечению соблюдения муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса графика;

д) обязательство субъекта Российской Федерации по включению мероприятий в государственную программу субъекта Российской Федерации на соответствующий период, утвержденную в соответствии с требованиями, установленными Правилами предоставления субсидий, и по включению в соглашение, заключаемое субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса, обязательства муниципального образования – победителя Всероссийского конкурса по включению мероприятий в муниципальную программу формирования комфортной городской среды;

е) обязательство субъекта Российской Федерации по предоставлению денежной премии из бюджета субъекта Российской Федерации бюджету муниципального образования – победителя Всероссийского конкурса в форме иного межбюджетного трансферта;

ж) обязательство субъекта Российской Федерации по представлению в Министром России отчетов о выполнении условий соглашения о предоставлении иного межбюджетного трансферта;

з) обязательство субъекта Российской Федерации по предоставлению в Министром России информации и документов, подтверждающих целевое использование иного межбюджетного трансферта, в том числе проектной и иной документации, подготавливаемой в соответствии с законодательством Российской Федерации;

и) условия, при которых могут быть внесены отдельные изменения в проект муниципального образования – победителя Всероссийского конкурса;

к) иные положения, регулирующие порядок предоставления иных межбюджетных трансфертов.

11. Несмотря на то что в соответствии с абзацем вторым пункта 30 Правил № 237 целевым назначением иного межбюджетного трансферта является финансовое обеспечение реализации победителем Всероссийского конкурса проекта создания комфортной городской среды, предусмотренного конкурсной заявкой победителя конкурса, пункт 34 названных Правил в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2019 г. № 115 (2-я редакция) не предусматривает включение требования о соответствии реализованного проекта представленному в составе заявки.

В соответствии с пунктом 36 Правил № 237 результатом использования иного межбюджетного трансферта является количество проектов, реализованных муниципальными образованиями – победителями Всероссийского конкурса, расположенными на территории субъекта Российской Федерации, в срок, установленный соглашением о предоставлении иного межбюджетного трансферта.

По результатам рассмотрения заключенных в 2019 году соглашений отмечено, что предоставление иного межбюджетного трансферта осуществляется в целях достижения результата федерального проекта по субъекту, в целях финансового обеспечения которого предоставляется иной межбюджетный трансферт. Отчетность о достижении результата предусматривается в единицах реализованных проектов без указания каких-либо параметров, характеризующих такие проекты и отражающих их соответствие параметрам, указанным в конкурсной заявке.

12. В отличие от 1-й редакции Правил № 237, в которой для обеспечения Минстроем России контроля в рамках заключенного Минфином России соглашения ему предоставлены полномочия по определению порядка осуществления контроля исполнения субъектами Российской Федерации обязательств, предусмотренных соглашением, включающего в том числе определение перечня материалов, информации и документов, подтверждающих соблюдение срока реализации проекта, соответствие выполненных работ показателям проекта, содержащимся в конкурсной заявке, при реализации соглашения в качестве ГРБС полномочия Минстрою России ограничены преимущественно контролем соблюдения сроков и не предполагают организацию контроля соответствия выполненных работ материалам конкурсной заявки.

13. Следует отметить, что в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 64 (3-я редакция) предусмотрено включение в соглашения положения об обязательстве субъекта Российской Федерации по софинансированию реализации проекта муниципального образования – победителя Всероссийского конкурса в объеме, необходимом для реализации такого проекта, в случае если конкурсной заявкой было предусмотрено осуществление субъектом Российской Федерации софинансирования реализации проекта. Отсутствие такого требования в редакциях 1 и 2 Правил № 237 привело к тому, что заявленное в заявках участие областного и муниципального бюджетов в реализации проектов не обеспечивалось и не контролировалось, так как при заключении соглашений о предоставлении дотаций и субсидий в 2018 и 2019 годах стороны руководствовались установленными Правительством Российской Федерации предельными уровнями бюджетной обеспеченности, а не условиями Всероссийского конкурса. Указанное положение не было включено в оформленные ранее соглашения.

14. В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 64 (3-я редакция) предусмотрено, что ответственность субъекта Российской Федерации наступает в случае нарушения предусмотренных графиком сроков выполнения работ по реализации проекта муниципального образования – победителя Всероссийского конкурса более чем на три месяца.

После введения указанной нормы Минстрой России и Ярославская область оформили дополнительное соглашение к соглашению от 26 июля 2019 г. № 069-17-2019-066, предусмотрев в нем изменение срока завершения реализации проекта в городе Данилове с 30 октября 2020 года на 30 сентября 2020 года, сместив таким образом срок наступления ответственности за несвоевременное завершение проекта на два месяца. Соглашения с другими субъектами на предмет переноса сроков строительства в ходе экспертно-аналитического мероприятия не анализировались.

15. В соответствии с Правилами № 237 (в редакции № 2) в соглашении должны быть определены условия, при которых могут быть внесены отдельные изменения в проект муниципального образования – победителя Всероссийского конкурса. Соглашениями от 2019 года (пункт 6.1.4) предусмотрена возможность внесения отдельных изменений в проект муниципальных

образований – победителей Всероссийского конкурса при соблюдении следующих условий:

а) изменения проектной документации не предусматривают изменений (уменьшений) границ проекта, функционального зонирования, основных планировочных, архитектурных и дизайнерских решений;

б) изменения проектной документации соответствуют законодательству в области сохранения культурного наследия.

Отмечены следующие недостатки. Принятые формулировки предполагают изменение проектной документации, а не отклонения от параметров проекта (концепции) в составе конкурсной заявки. Вопрос соответствия конкурсной заявки и реализованного проекта не урегулирован.

Установленные условия не определяют основания, причины, по которым могут вноситься изменения в проектную документацию

Соглашениями, заключенными в 2018 году, не предусмотрено изменение проектной документации либо концепции. При этом практически все проекты в Ярославской области по итогам конкурса 2018 года не были реализованы в объемах, предусмотренных заявками, но при этом Губернатором Ярославской области подписаны отчеты о реализации проекта.

Разъяснения о возможности уточнений архитектурных концепций проектов, о процедурах и порядке принятия решения изложены Минстроем России в письме от 5 декабря 2018 г. № 48736-ВЯ/06. Предложенный в письме механизм не нашел отражение в соглашениях или Правилах № 237.

16. Полномочия Минстроя России по контролю закреплены в пункте 37 Правил № 237 (в редакции от 11 февраля 2019 г. № 115 с изменениями от 29 января 2020г. № 64, от 28 мая 2020 г. № 769) и предусматривают:

контроль за соблюдением условий предоставления иных межбюджетных трансфертов совместно с уполномоченными органами государственного финансового контроля;

контроль за выполнением графика путем оценки соответствующих отчетов субъектов Российской Федерации, представляемых до 20 января года, следующего за годом предоставления иного межбюджетного трансферта;

контроль за выполнением графика и достоверностью сведений, содержащихся в указанных отчетах субъектов Российской Федерации, до 1 марта года, следующего за годом предоставления иного межбюджетного трансферта.

Предусмотренные Минстрою России полномочия не обеспечивают надлежащее выполнение Минстроем России бюджетных полномочий ГРБС в части обеспечения соблюдения получателями иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, целей и порядка, установленных при их предоставлении. Контроль за исполнением условий предоставления иных межбюджетных трансфертов в ходе реализации соглашения не требуется, как и предоставление в Минстрой России при заключении соглашения в соответствии с Правилами № 237 (пункт 31 (1) отчета об исполнении условий предоставления иного межбюджетного трансферта (протокол федеральной комиссии и согласованный Минстроем России график оформляются Минстроем России).

Контроль за соблюдением сроков один раз в год на основании отчетности не позволит своевременно выявить проблемы в реализации проектов и своевременно их устранить.

При этом механизм обеспечения заявленных субъектом Российской Федерации параметров проекта не создан, контроль за исполнением проекта, соответствующего заявкам, не обеспечен.

Правила № 237 требуют в этой части доработки.

17. В соответствии с целями предоставления иных межбюджетных трансфертов Правилами № 237 закреплена процедура перечисления иного межбюджетного трансферта получателям: «перечисление иного межбюджетного трансферта в бюджет субъекта Российской Федерации осуществляется на счет, открытый территориальному органу Федерального казначейства для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, для последующего перечисления в установленном порядке в бюджеты муниципальных образований – победителей конкурса». Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2020 г. № 769 процедура изменена и принята в редакции: «Перечисление иного межбюджетного трансферта осуществляется в установленном порядке на счет, открытый территориальному органу Федерального казначейства в учреждении Центрального банка Российской Федерации для учета операций со средствами бюджетов субъектов Российской Федерации». Исключение из формулировки указания на перечисление целевых средств в бюджет муниципального образования содержит риски изменения порядка финансирования с включением в процесс дополнительных структур. Это содержит риски несоблюдения требований статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации и

необоснованного резервирования средств федерального бюджета (без подтверждения затрат) на счетах промежуточных организаций.

18. В соответствии с Правилами № 237 в соглашениях о предоставлении иных межбюджетных трансфертов, заключенных Минстроем России и субъектами Российской Федерации в 2019 году, для подтверждения целевого использования иного межбюджетного трансферта субъект обязан представить в Минстрой России документы согласно перечню (пункты 4.3.6.8 и 6.1.6), в том числе:

- а) техническое задание на разработку проектной документации;
- б) проектную документацию;
- в) заключение об оценке достоверности определения сметной стоимости;
- г) акты о приемке выполненных работ;
- д) справки о стоимости выполненных работ и затрат;
- е) муниципальные контракты на выполнение работ по благоустройству территорий, разработку проектной документации;
- ж) платежные поручения, подтверждающие оплату работ.

При этом требования по составу проектной документации, порядку определения сметной стоимости, порядку оценки достоверности сметной стоимости в отношении объектов благоустройства нормативно не установлены. Унифицированный порядок оформления и формы актов приемки выполненных работ и справок о стоимости выполненных работ и затрат на сегодняшний день также отсутствуют¹⁰. В этой ситуации требования Минстроя России представляются необоснованными.

По информации Минстроя России, в настоящее время оформляются дополнительные соглашения к соглашениям с целью отменить избыточные требования.

Учитывая, что в ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлены несоответствия и неопределенности в нормативных правовых актах касательно вопросов разработки ПСД, оценки сметной стоимости, оформления выполненных работ, взаимоотношений с собственниками объектов, постановки объектов благоустройства на учет, а также обусловленные этим недостатки в оформлении документов, целесообразно Минстрою России в рамках компетенции проработать этот вопрос.

¹⁰ Постановление Госкомстата от 11 ноября 1999 года № 100 в отношении актов Ф. КС-2 и справок Ф. КС-3 не действует.

Анализ действующих нормативных правовых актов подготовлен Департаментом ценообразования и градостроительного зонирования Минстроя России.

Согласно пункту 1 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) к градостроительной деятельности относится деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий.

В силу пункта 10 статьи 1 Кодекса объектом капитального строительства является здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек.

Пунктами 36 и 38 статьи 1 Кодекса предусмотрено, что благоустройство территории - это деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малых архитектурных форм, некапитальных нестационарных строений и сооружений, информационных щитов и указателей, применяемых как составные части благоустройства территории.

В соответствии со Сводом правил «СП 82.13330.2016. Благоустройство территорий. Актуализированная редакция СНиП III-10-75», утвержденным приказом Минстроя России от 16 декабря 2016 г. № 972/пр (документ приказом Росстандарта от 17 апреля 2019 г. № 831 включен в Перечень документов в области стандартизации, в результате применения на добровольной основе которых обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»), при разработке проектов благоустройства территории следует применять СП 42.13330 и СП 53.13330 в части общих требований к градостроительным и объемно-планировочным решениям территорий

различного функционального назначения, а также благоустройству и инженерной подготовке территорий, при строительстве новых, реконструкции и сносе существующих зданий и сооружений в соответствии с требованиями СП 48.13330.

Данный Свод правил устанавливает основные требования к проектным решениям, параметрам и необходимым сочетаниям элементов благоустройства при планировке в различных градостроительных условиях.

Правила должны соблюдаться при производстве и приемке работ по благоустройству территории (подготовка ее к застройке); работ с растительным грунтом, по устройству внутриквартальных проездов, тротуаров, пешеходных дорожек, площадок, оград, открытых плоскостных спортивных сооружений; по оборудованию мест отдыха и озеленению. Правила распространяются на работы по размещению по благоустройству территорий и участков размещения объектов жилищно-гражданского, культурно-бытового, рекреационного и промышленно-производственного назначения, а также транспортных и рекреационных инфраструктур.

Пунктом 4 части 13 статьи 48 Кодекса предусмотрено, что проектная документация должна включать раздел «Смета на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта капитального строительства» (в случаях, если строительство, реконструкция, снос финансируются с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств лиц, указанных в части 1 статьи 8.3 Кодекса).

Согласно пункту 31 Положения о составе проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 (далее – Положение № 87), сводный сметный расчет стоимости строительства содержит главу благоустройство и озеленение территории (глава 7).

Кроме того, согласно пункту 12 Положения № 87 в составе разделов проектной документации на объекты капитального строительства производственного и непроизводственного назначения в разделе 2 «Схема планировочной организации земельного участка» обязательно должно содержаться описание решений и решения по благоустройству земельного участка (при строительстве, реконструкции объекта капитального строительства).

В соответствии с частью 2 статьи 8.3 и пунктом 30 статьи 1 Кодекса в случае, если сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального

ремонта, сноса объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 процентов, превышает 10 миллионов рублей, указанная сметная стоимость строительства подлежит проверке на предмет достоверности ее определения в ходе проведения государственной экспертизы проектной документации.

Учитывая изложенное, обязательная проверка достоверности сметной стоимости мероприятий по благоустройству проводится только при одновременном выполнении следующих условий:

если в ходе реализации мероприятий по благоустройству будет осуществляться строительство объектов благоустройства, которые по смыслу Кодекса относятся к объектам капитального строительства, в том числе линейным объектам;

финансирование таких мероприятий осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 процентов, и сметная стоимость таких мероприятий превышает 10 миллионов рублей.

Порядок проведения проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации установлен Положением о порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145.

Возможно, идентификация мероприятий по благоустройству в соответствии с положениями указанных нормативных актов (объекты капитального строительства или текущие полномочия органов местного

самоуправления) должна определить и порядок предоставления средств субъекту Российской Федерации: субсидии или иные межбюджетные трансферты.

Приказ Минстроя России от 13 апреля 2017 г. № 711/пр «Об утверждении методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов» не обеспечивают регулирование указанных выше вопросов.

Информация о внесении изменений в Правила № 237

| Редакция | Документ | Период действия |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1-я ред. | Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 2018 г. № 237 | с 21.03.2018 по 12.02.2019 |
| 2-я ред. | Постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2019 г. № 115 | с 13.02.2019 по 6.02.2020 |
| 3-я ред. | Постановление Правительства Российской Федерации от 29 января 2020г. № 64 | с 7.02.2020 по 5.06.2020 |
| 4-я ред. | Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2020 г. № 769 | с 6.06.2020 по 31.08.2020 |
| 5-я ред. | Постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 2020 г. № 1303 | с 1.09.2020 (с изменениями с 1.01.2021) |

В соответствии с пунктом 6 Правил № 237 Всероссийский конкурс проводится в отношении представленных муниципальными образованиями проектов по следующим категориям:

а) «исторические поселения» – проекты, представленные муниципальными образованиями для участия в конкурсе в категории "исторические поселения", должны быть разработаны для ценной в историко-культурном отношении территории муниципального образования, на которой представлена историческая застройка, формирующая его историко-градостроительную среду, сосредоточены группы недвижимых памятников истории и культуры, участки древнего культурного слоя и элементы природного и историко-культурного ландшафта, составляющие индивидуальный исторически сложившийся облик муниципального образования;

б) «малые города» – в зависимости от численности населения, проживающего в малых городах, категория "малые города" делится на следующие подгруппы:

I подгруппа - малые города с численностью населения от 50 тыс. человек до 100 тыс. человек (включительно);

II подгруппа - малые города с численностью населения от 20 тыс. человек до 50 тыс. человек (включительно);

III подгруппа - малые города с численностью населения до 20 тыс. человек (включительно).

Выделение средств из федерального бюджета на цели, указанные в подпункте «б» пункта 1 Поручения № Пр-327, осуществляется:

в 2018 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2018 г. № 1954-р в виде дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в размере 4 900 млн. рублей (средства предоставлены 43 субъектам, в том числе Ярославской области 205 млн. рублей), ГРБС – Минфин России;

с 2019 года в рамках национального проекта «Жилье и городская среда», паспорт которого утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16), федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», паспорт которого утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3, ГРБС – Минстрой России.

Национальным проектом «Жилье и городская среда» на 2018 – 2024 годы (раздел 2) установлены следующие целевые показатели в целом по Российской Федерации:

| N п/п | Цель, целевой показатель, дополнительный показатель | Период, год | | | | | | |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------|------|------|------|------|------|
| | | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| 3.4. | Реализованы проекты победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, не менее ед. нарастающим итогом <5> | - | 80 | 160 | 240 | 320 | 400 | 480 |

В разделе 4.3 паспорта национального проекта, определяющем задачи и результаты национального проекта в части реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды, установлено:

| № п/п | Наименование задачи, результата | Срок реализации | Ответственный исполнитель |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 314.4. | Отобраны победители Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях | 01.04.2019, далее 01.03 ежегодно до 2024 года | заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации |
| 1.5. | Реализованы проекты победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях | 31.12.2020, далее ежегодно до 2024 года | заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации |
| 1.6 | Реализованы отдельные мероприятия по восстановлению и развитию исторических территорий городов Российской Федерации (в соответствующем году) | 31.12.2024 | заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации |

Задачами и результатами федерального проекта на стадии отбора проектов не предусматривается их финансирование из федерального бюджета. Такое финансирование предусмотрено только на стадии реализации. Несмотря на то что реализация проекта предусмотрена до 31 декабря года, следующего за годом проведения конкурса, на указанные цели средства предусматриваются в федеральном бюджете на год проведения конкурса в полном объеме, необходимом для его реализации. На указанные цели федеральным проектом предусмотрено с 2019 по 2024 год предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по 5 000 млн. рублей ежегодно. В рамках федерального проекта не предусмотрено финансирование на указанные цели из других источников.

Распределение иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2019 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение расходов по реализации проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях в рамках проведения Всероссийского конкурса, утверждено в объеме 4 980 млн. рублей распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 843-р (всего 46 субъектов, в том числе Ярославской области - 60 млн. рублей).

Распределение иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2020 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение расходов по реализации проектов

создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях в рамках проведения Всероссийского конкурса, утверждено в объеме 5 000 млн. рублей распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2020 г. № 694-р (всего 43 субъекта, в том числе Ярославской области - 160 млн. рублей).

При этом с 2021 года принято решение об увеличении объемов финансирования до 10 000 млн. рублей ежегодно, количество реализуемых проектов при этом составит 160 единиц.

Субъекты Российской Федерации при реализации проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях руководствуются Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды», Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, предусмотренных приложением № 15 к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», а также приказом Министра России от 18 марта 2019 г. № 162/пр «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», а также приказом Министра России от 13 апреля 2017 г. № 711/пр «Об утверждении методических рекомендаций для подготовки

правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов».

2. Анализ достаточности и результативности мер, принимаемых федеральными и региональными органами государственной власти по устранению существующих проблем нормативного правового регулирования в сфере социально-экономического развития малых городов и исторических поселений и сохранения их культурного наследия

Информация о действиях Минстроя России, направленных на устранение недостатков нормативного регулирования вопросов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса, представлена Минстроем России письмом от 12 октября 2020 г. № 40516-МЕ/06».

В Правила № 237 внесены изменения указанными выше постановлениями Правительства Российской Федерации (пять редакций), способствующие социально-экономическому развитию малых городов и исторических поселений и сохранение их культурного наследия (размещено в «КонсультантПлюс»).

Изменения в Правила № 237 подготовлены Минстроем России в соответствии с поручениями Председателя Правительства Российской Федерации или его заместителей (протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Хуснуллина М.Ш. от 2 марта 2020 г. № МХ-П16-18пр (пункт 6 раздела I), поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Хуснуллина М.Ш. от 6 марта 2020 г. № МХ-П16-1641, поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Хуснуллина М.Ш. от 29 июня 2020 г. № МХ-П16-6930).

Выполнение Минстроем России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти поручений, содержащихся в протоколах заседаний Правительства Российской Федерации или в отдельных поручениях по итогам их проведения, по вопросам социально-экономического развития малых городов и исторических поселений и сохранения их культурного наследия, в том числе в рамках реализации ими проектов создания комфортной городской среды по итогам проведенного Всероссийского конкурса, подтверждено докладами Минстроя России в Правительство Российской Федерации:

письмо Минстроя России от 17 марта 2020 г. № 9822-ВЯ/06 об исполнении пункта 6 раздела I протокола совещания у Заместителя

Председателя Правительства Российской Федерации Хуснуллина М.Ш. от 2 марта 2020 г. № МХ-П16-18пр,

письмо Минстроя России от 7 апреля 2020 г. № 13394-МЕ/06 во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Хуснуллина М.Ш. от 6 марта 2020 г. № МХ-П16-1641,

письмо Минстроя России от 11 августа 2020 г. № 31306-ИФ/06 во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Хуснуллина М.Ш. от 29 июня 2020 г. № МХ-П16-6930.

Во исполнение пункта 3 раздела 2 протокола заседания федеральной конкурсной комиссии по организации и проведению Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды от 26 февраля 2020 г. № 2 в целях корректировки Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2018 г. № 237, Минстроем России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды» и внесен в Правительство Российской Федерации письмом Минстроя России от 22 мая 2020 г. № 19473-ВЯ/06 (постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2020 г. № 769 «О внесении изменений в Правила предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды»).

В целях ускорения темпов социально-экономического развития малых городов и исторических поселений и сохранения их культурного наследия с учетом увеличения финансирования из федерального бюджета на цели Всероссийского конкурса выделено до 10 млрд. рублей, Минстроем России внесены изменения в Правила № 237 в части увеличения количества победителей Всероссийского конкурса с 80 на 160 муниципальных образований, представивших проекты, реализация которых предусмотрена

начиная с 2021 года (постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 2020 г. № 1303).

По состоянию на 1 января 2020 года кассовое исполнение средств федерального бюджета в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» по мероприятию на создание комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях - победителях Всероссийского конкурса составило 633 277,58 тыс. рублей (14,5%) от общего объема средств в размере 4 980 000,0 тыс. рублей.

Таким образом, остаток неиспользованных средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2020 года составляет 4 346 722,4 тыс. рублей (информация в разрезе по субъектам прилагается).

Основной причиной образования указанных остатков являются особенности механизма реализации мероприятия, который предусматривает двухлетний срок его реализации за счет средств трансферта, предоставленного в году подведения итогов Всероссийского конкурса за соответствующий год.

В соответствии с Правилами № 237 завершение реализации проектов муниципальным образованием - победителем Всероссийского конкурса проводится в год, следующий за годом подведения итогов конкурса (до 31.12.2020). В 2019 году субъектами Российской Федерации велись работы по разработке проектной документации, а также заключение контрактов на выполнение работ, в 2020 году предусмотрено завершение реализации проектов.

Таким образом, мероприятия по благоустройству за счет средств иного межбюджетного трансферта, предоставленного в 2019 году, запланированы на 2019 - 2020 годы.