

Методические рекомендации по организации и проведению проверки муниципальной адресной программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов с предоставлением финансовой поддержки за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

Согласно концепции действующего жилищного законодательства бремя расходов на содержание общего имущества возлагается на собственников помещений (ч. 1 ст. 39 ЖК РФ). Кроме того, в п. 2 ч. 1 ст. 154 ЖК РФ специально оговорено, что капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме проводится за счет собственника жилищного фонда.

Приведенные положения означают, что по общему правилу муниципальные образования участвуют в расходах на содержание и ремонт общего имущества, только если помещения в многоквартирных домах находятся в муниципальной собственности. Однако в настоящее время проводимая в стране государственная политика направлена на повышение социальных гарантий населения. Действующее законодательство предусматривает выделение бюджетных средств на капитальный ремонт домов даже в случае отсутствия доли публично-правового образования в праве общей собственности.

Для реализации этой политики создан фонд содействия реформированию ЖКХ, действующий на основании Федерального закона №185-ФЗ. Целями деятельности Фонда в соответствии с указанным Федеральным законом являются создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, а также формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда.

Под предоставлением финансовой поддержки за счет средств создаваемой некоммерческой организации в соответствии с комментируемым Федеральным законом понимается предоставление этой некоммерческой организацией целевых средств местным бюджетам на безвозвратной и безвозмездной основе на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда. Таким образом, в рамках настоящего Закона финансирование муниципальных образований производится не напрямую, из бюджета Российской Федерации, а с использованием специально создаваемой для этих целей некоммерческой организации, наделенной распорядительной функцией. Предоставляемая Фондом финансовая поддержка имеет целевое назначение и направлена на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда. Предлагаемые Вашему вниманию рекомендации по проведению проверки касаются только одного направления – вопросов организации и проведения капитального ремонта МКД.

Законом №185-ФЗ предусмотрен особый порядок выделения бюджетных средств на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Одно из ключевых условий - участие в оплате капитального ремонта самих собственников помещений (не менее 5% стоимости работ). Получение поддержки на ремонт конкретного дома за счет средств Фонда, а также сумм долевого финансирования из местного бюджета возможно, только если субъект РФ в целом и конкретное муниципальное образование соответствуют требованиям и группе критериев изложенным в ст. 14 Закона №185-ФЗ. Данная мера направлена в первую очередь на стимулирование субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на принятие срочных мер для реализации концепции жилищной реформы. Фонд предоставляет финансовую поддержку за счет своих средств при одновременном выполнении 13 условий.

В предлагаемых рекомендациях будут рассмотрены некоторые из обозначенных в федеральном законе условий, обязательных для исполнения на муниципальном уровне, но основное внимание будет уделено вопросам проверки соблюдения условий, установленных НПА, которые приняты региональными органами и должны быть приняты муниципальными органами самоуправления в рамках реализации муниципальной адресной программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов.

В частности п.п.3 ст. 14 Закона №185-ФЗ предусмотрено, что Фонд предоставляет финансовую поддержку за счет своих средств при условии наличия муниципальных правовых актов, предусматривающих формирование благоприятных условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья, и наличия товариществ собственников жилья в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования. При этом закон не указывает, что конкретно должны содержать нормативно-правовые акты, чтобы их можно было отнести к указанной в законе группе, не указывает, какие конкретно меры для формирования благоприятных условий должны содержать эти акты, собственно и не указывая, что следует понимать под благоприятными условиями для образования и деятельности товариществ собственников жилья. Федеральный закон лишь указывает общую направленность этих актов - содействие созданию ТСЖ. Подобная формулировка дает достаточно большую свободу муниципальным органам власти в вопросах принятия таких нормативно-правовых актов, принимаемых в целях получения финансовой поддержки за счет средств Фонда. Так, в этих нормативно-правовых актах могут вместо конкретных мер поддержки содержаться, например, рекомендации о проведении круглых столов для обсуждения проблем жилищно-коммунальной реформы и формирования самосознания собственника у граждан. Вряд ли эта мера окажет какое-либо положительное влияние на реформирование жилищно-коммунального хозяйства в конкретном муниципальном образовании, однако может позволить получить финансовую поддержку за счет средств Фонда, так как формальное условие комментируемой статьи будет выполнено. Но следует помнить, что в Законе оговорено наличие на территории МО количества ТСЖ, так при подаче заявки в 2010 году должно быть соблюдено условие, при котором доля МКД, в которых созданы ТСЖ должна составлять не менее 10%. Кроме того, региональной программой предусмотрено развитие конкурентных отношений в сфере управления и обслуживания МКД. В соответствии с этой задачей одним из показателей выполнения региональной программы для муниципальных образований - участников программы является показатель увеличения МКД, в которых созданы ТСЖ. Следовательно, НПА муниципального образования должно быть предусмотрено выполнение конкретных мероприятий, которые будут способствовать созданию и деятельности ТСЖ, а также порядок осуществления контроля за исполнением мероприятий и проведения мониторинга оценки выполненных мероприятий с точки зрения достижения поставленных в программе задач.

Кроме того, одним из условий установленных п.п.4 ст. 14 является требование о наличии графиков проведения до 01 января 2011 года работ по формированию и проведению государственного кадастрового учета за счет местных бюджетов земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома в границах муниципальных образований, утвержденных органами местного самоуправления. Так как комментируемая статья не устанавливает специальных требований для графиков проведения работ по формированию и проведению государственного кадастрового учета, логично сделать вывод, что по содержанию эти графики должны представлять собой четко очерченные временные рамки проведения формирования и кадастрового учета земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома. Исходя из общей формулировки статьи, этот график должен быть составлен таким образом, чтобы до 01 января 2011 года на территории муниципального образования не осталось «земельных участков, на которых расположен многоквартирный дом, не прошедший процедуру формирования и государственного кадастрового учета». Следует отметить, что в соответствии с комментируемой статьей формирование и кадастровый учет должны проводиться за счет средств местных бюджетов. С одной стороны, это выглядит экономически непривлекательным. Проведение работ по формированию земельного участка

выполняются, как правило, коммерческими организациями, услуги которых достаточно дорого стоят. В связи с этим увеличение строки расходов на внушительную сумму для некоторых муниципальных образований может стать существенным препятствием в получении финансовой поддержки за счет средств Фонда. Однако, с другой стороны, проведение формирования и кадастрового учета земельных участков позволит существенно увеличить доходную строку местных бюджетов за счет поступления платежей за землю.

Десятое условие ст. 14 Закона №185 устанавливают обязательность наличия региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов. В соответствии с пунктом 1.4 методических рекомендаций Фонда для каждой новой заявки субъекта Российской Федерации на предоставление финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации готовится новая региональная адресная программа. (ОАП).

Обязательным условием предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда является доленое финансирование проведения капитального ремонта многоквартирных домов, Субъектом Российской Федерации может быть установлен минимальный размер софинансирования за счет средств бюджетов муниципальных образований. Так в соответствии с региональной программой в 2009-2010 году минимальная доля финансирования капитального ремонта МКД за счет средств местных бюджетов составляет 6,92%.

При проверке соблюдения порядка формирования перечней МКД для включения в муниципальную и региональную программы в 2009 году необходимо было руководствоваться положениями региональной программы по ограничению включения МКД, а именно – капитальному ремонту не подлежали дома со степенью износа более 70%, а также аварийные, подлежащие сносу. Кроме того, региональной программой были установлены приоритеты направления государственной поддержки, объединенные в 3 группы:

- Технические критерии (техническое состояние, комплексность ремонта и т.п.);
- Организационные (уровень самоорганизации собственников);
- Финансовые (финансовая дисциплина собственников).

В целях реализации Федерального закона от 21.07.2007 г. №185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», обеспечения подготовки и финансовой поддержки из Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на проведение капитального ремонта многоквартирных домов Администрацией г. Улан-Удэ и в соответствии со ст.15 Закона, издано постановление от 25.04.2008 г. №221 «О подготовке муниципальной адресной программы «Капитальный ремонт многоквартирных домов на территории г. Улан-Удэ» на 2008 - 2011 годы», утвержден Перечень документов, прилагаемых к заявке для включения многоквартирного дома в Муниципальную адресную программу.

В городе Улан-Удэ принято постановление от 11.09.2008 года №447 «О реализации Федерального закона от 21.07.2007 года №185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в муниципальном образовании городской округ – город Улан-Удэ».

Постановлением предусмотрено создание при районных администрациях города Улан-Удэ комиссии по контролю за реализацией Федерального закона о Фонде и целевым использованием субсидий на проведение капитального ремонта многоквартирных домов.

Разработано положение о комиссиях по контролю за реализацией Федерального закона о Фонде и целевым использованием субсидий на проведение капитального ремонта многоквартирных домов.

Утвержден порядок предоставления из бюджета города Улан-Удэ финансовой поддержки на капитальный ремонт общего имущества в МКД.

Утверждена форма соглашения о финансировании капитального ремонта многоквартирного дома.

Участие в Программе заключается не только в составлении документации, но и в сборе денежных средств с собственников помещений. Итак, отправной точкой является общее собрание собственников помещений в МКД, на котором должно быть принято решение об участии в муниципальной программе капитального ремонта. Таким образом, при проверке

соблюдения порядка формирования адресного перечня МКД, подлежащих ремонту, необходимо сопоставить наличие протоколов собраний собственников и решение комиссии по ранжированному отбору.

В муниципальных адресных программах должен быть предусмотрен механизм софинансирования работ по капитальному ремонту. В Письме Минфина России от 25.03.2008 г. №07-13-10/832, адресованном Фонду, указано: субсидии ТСЖ, управляющим организациям на проведение капитального ремонта предоставляются на условиях и в порядке, определенных муниципальным правовым актом соответствующего муниципального образования с учетом требований указанного федерального закона, в целях финансового обеспечения расходов юридических лиц, связанных с выполнением работ. В соответствии с бюджетным законодательством (п. 1 ст. 78 БК РФ) субсидии юридическим лицам предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с выполнением работ.

При проверке соблюдения установленных в НПА механизмов предоставления субсидий и сбора средств собственников следует обратить внимание на следующие моменты: на сроки оформления и состав обязательных для представления документов при заключении договоров о предоставлении субсидии и долевого участия. Так,

1. Для муниципального образования, получившего средства на капитальный ремонт, п.4 ст.20 Закона №185-ФЗ зафиксирован жесткий срок – 14 дней* в течение которых необходимо принять решение о распределении полученных средств от Фонда и предусмотренных в местном бюджете на долевое финансирование между многоквартирными домами. Так как программа носит адресный характер, то следует иметь в виду, что в решении о распределении средств указывается объем средств, предусмотренных на проведение капитального **ремонта не для всего ТСЖ или управляющей организации**, а для конкретного многоквартирного дома.

2. После принятия органом местного самоуправления решения о предоставлении средств Фонда, средств местного бюджета конкретным многоквартирным домам, администрация муниципалитета обязана уведомить каждое товарищество собственников жилья, жилищные, жилищно-строительные кооперативы, управляющие организации о принятом решении. Многие ТСЖ, а тем более управляющие организации осуществляют управление не одним, а несколькими многоквартирными домами, но не все дома, находящиеся в управлении одного ТСЖ, нуждаются в капитальном ремонте. Здесь необходимо учитывать, что чем крупнее управляющая организация и чем больше домов, находящихся у нее в управлении, включено в программу, тем больше риск нецелевого использования. В этой связи органам местного самоуправления следует выработать систему мер по осуществлению контроля за целевым расходованием средств, поступающих на капитальный ремонт многоквартирных домов. Перечень работ по капитальному ремонту приведен в п.3 ст. 15 Закона №185-ФЗ. Следует иметь в виду, что этот список закрытый, и только входящие в него виды работ могут быть выполнены за счет финансирования из средств Фонда.

3. Получатели субсидии в течение срока, также установленного Порядком предоставления субсидии, со дня получения уведомления для заключения договора о предоставлении субсидии должны представить следующие документы: уведомления об открытии отдельных банковских счетов, решение общего собрания собственников жилья, утвержденную общим собранием собственников смету расходов на капитальный ремонт.

В ходе проведения контрольного мероприятия необходимо выборочно проверить документы на соответствие установленному механизму предоставления субсидии и порядку сбора средств собственников. Долевое финансирование капитального ремонта должно производиться путем внесения каждым собственником единовременной выплаты в полном объеме или в рассрочку (способ устанавливается общим собранием собственников). За помещения, находящиеся в муниципальной собственности средства вносятся за счет средств бюджета муниципального образования. Основанием для перечисления бюджетных средств служит договор о предоставлении средств на долевое финансирование между администрацией муниципального образования и получателями субсидии (ТСЖ, ЖСК, УО).

В период проверки контрольно-счетным органом эффективности и целевого использования бюджетных средств, выделенных в рамках муниципальной адресной программы на проведение капитального ремонта МКД, используя опыт по анализу конкретных ситуаций из практики наших проверок, предлагаем в ходе проведения контрольного мероприятия особое внимание уделить следующим темам:

- вопросам организационного обеспечения реализации муниципальной адресной программы;
- анализу целей и задач, поставленных в целевой программе;
- анализу выполнения мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов в рамках программы.

По каждому из исследуемых направлений на разрешение могут быть поставлены несколько задач. Так, например, при **проверке организационного обеспечения реализации муниципальной адресной программы** аудиторами при подготовке к контрольному мероприятию были изучены федеральные, областные и муниципальные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок реализации программы.

По итогам изучения вышеуказанной нормативно-правовой базы дается оценка требуемого в соответствии с федеральным и областным законодательством наличия муниципальных правовых актов, формируется перечень условий и ограничений, а также факторов, обеспечивающих эффективное и целевое использование бюджетных средств. Кроме того, рекомендуется проверить законность и обоснованность формирования адресного перечня МКД, включенных в МАП.

При проведении **проверки финансового обеспечения реализации муниципальной адресной программы** рекомендуется выполнение следующих аналитических процедур.

Сравнительный анализ планируемых и фактических объемов средств в разрезе источников финансирования.

Выборочная проверка документов на соответствие установленному порядку предоставления субсидии из средств Фонда и местного бюджета (сроки оформления и предоставления документов, соответствие документов утвержденному перечню и требованиям оформления).

С целью подтверждения контроля со стороны структурных подразделений администрации, отвечающих за реализацию МАП необходимо проведение сравнительного анализа на идентичность видов капитального ремонта в следующих документах: перечень МКД с указанием видов ремонта в МАП, в протоколах собраний собственников, сметах, утвержденных собранием собственников, договорах на предоставление субсидии.

Проверка наличия соответствующей информации о завершении сбора средств по долевым финансированию собственниками помещений на момент перечисления субсидии.

При проведении **проверки выполнения целей и задач, установленных МАП** необходимо:

Проверить наличие системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности исполнителей программных мероприятий.

Оценить действенность представленного механизма управления Программой, в том числе схем мониторинга реализации Программы и взаимодействия исполнителей программных мероприятий.

Проверить наличие и оценить порядок подготовки и представления отчетности о выполнении программных мероприятий (кто готовит отчетность, состав, форма отчетности, в чей адрес представляется, в какие сроки).

Оценить результаты выполнения программных мероприятий с точки зрения достижения целей, поставленных в программе.

Дать оценку количественных результатов от реализации программы и удостовериться в соответствии полученных результатов целевым значениям системы показателей, установленных программой.

Провести сравнительный анализ идентичности адресного перечня объектов, на которых выполнен капитальный ремонт с плановым перечнем.

Выборочно проверить соблюдение установленного ОАП ограничения по предельной стоимости финансирования работ по капитальному ремонту в расчете на один квадратный метр общей площади помещений МКД.

И в качестве завершающего этапа проведения контрольного мероприятия с целью подтверждения целевого и эффективного использования бюджетных средств в рамках реализации МАП необходимо провести выборочную проверку правильности составления проектно-сметной документации на проведение капитального ремонта и обоснованности включения работ и затрат в локальные сметные расчеты и акты выполненных работ.