



## ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Россия, 344022, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40А, тел./факс: +007 (863) 2687602  
40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia, tel./fax: +007 (863) 2687602  
E-mail: tpp@rostel.ru      www.tppro.ru

№ 341/08

« 21 » апреля 20 11 г.

Министерство  
жилищно-коммунального  
хозяйства Ростовской области

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения экспертизы  
проекта постановления Администрации Ростовской области  
«Об утверждении областной адресной программы «Капитальный ремонт  
многоквартирных домов на территории Ростовской области в 2011 году»

Торгово-промышленной палатой Ростовской области (аккредитована в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 3176-р) в соответствии со статьей 6 Федерального закона "О противодействии коррупции", статьей 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 12 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» проведена независимая экспертиза указанного проекта постановления Администрации Ростовской области (далее – проект постановления).

Поводом для производства экспертизы явилось размещение проекта постановления на сайте Администрации Ростовской области (<http://www.donland.ru/EventScheduler/EventSchedulerViewPost.aspx?pageid=90180&ItemID=24678&mid=84019>).

Проектом постановления утверждается областная адресная программа «Капитальный ремонт многоквартирных домов на территории Ростовской области в 2011 году» (далее – Программа).

В результате независимой экспертизы установлено следующее.

1. Контроль за реализацией Программы возложен на министерство экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей Ростовской области (разделы I и VIII Программы).

Наименование министерства необходимо привести в соответствие действующей структуре областных органов – министерство экономического развития области.

2. Согласно подпункту 4.2.2 пункта 4.2 раздела IV Программы в качестве условий предоставления мер государственной поддержки проведения капитального ремонта жилых домов названы:

уровень самоорганизации собственников помещений в многоквартирном доме в отношении управления многоквартирным домом (приоритет товариществ собственников жилья с учетом продолжительности их работы до подачи обращения на участие в муниципальной адресной программе);

доля собственников (голосов собственников), подавших голоса за решения о проведении капитального ремонта и его долевом финансировании, от общего числа собственников помещений (голосов собственников) в многоквартирном доме;

степень готовности многоквартирного дома к капитальному ремонту (наличие проектной документации, выбор и предварительный договор с подрядчиком).

Соответствие данных условий действующему законодательству вызывает сомнения.

Такое понятие как «уровень самоорганизации» никогда и никем не раскрывалось. Термин «самоорганизация» используется как обыденное понятие для обозначения добровольного объединения лиц, выполняющих общую задачу (в данном случае – собственников жилых помещений в многоквартирном доме).

Организационный критерий «уровень самоорганизации собственников помещений» содержится и в Постановлении Администрации Ростовской области от 26.12.2008 N 604 (ред. от 31.12.2010) "О переходных положениях при реализации областных целевых программ".

Такой критерий используется и другими субъектами Российской Федерации (например, постановление Правительства Ставропольского края от 2 июня 2008 г. N 94-п «О краевой адресной программе "Капитальный ремонт многоквартирных домов в Ставропольском крае на 2008 - 2011 годы", приказ Департамента жилищно-коммунального хозяйства Краснодарского края от 19 июля 2010 г. N 75), а также муниципальными образованиями области (например, постановление Администрации г. Новошахтинска от 22.04.2010 N 551 "Об утверждении Положения о порядке отбора многоквартирных домов для включения в муниципальную адресную программу по проведению капитального ремонта").

Вместе с тем, это не свидетельствует о допустимости использования юридически неопределенных терминов в нормативных правовых актах. Можно говорить о формах самоорганизации собственников помещений (товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы и др.), но не об уровне такой самоорганизации.

Такой подход соответствует и смыслу, придаваемому данному понятию Правительством Российской Федерации (Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

Не имеет правовых и экономических оснований и указание на предоставление «приоритетов товариществам собственников жилья с учетом продолжительности их работы до подачи обращения на участие в муниципальной адресной программе».

Задача Программы (согласно паспорту Программы) заключается в организации адресной поддержки товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов, жилищных или иных специализированных потребительских кооперативов, выбранных собственниками помещений в многоквартирном доме управляющих организаций в проведении капитальных ремонтов жилых домов.

Выборочное предоставление преимуществ одной из форм самоорганизации собственников помещений при полном одновременном отсутствии критерииев такого выбора, неопределенности с лицами, которые вправе такой выбор осуществлять, также создает необоснованную широту дискреционных полномочий правоприменителя, может привести к ограничению объема прав иных участников Программы.

Не может иметь правового значения и такое условие как «доля собственников (голосов собственников), подавших голоса за решения о проведении капитального ремонта и его долевом финансировании, от общего числа собственников помещений (голосов собственников) в многоквартирном доме».

Предоставление господдержки производится при «наличии решений общих собраний членов товариществ собственников жилья, членов жилищных, жилищно-строительных кооперативов или иных специализированных потребительских кооперативов либо собственников помещений в многоквартирных домах об участии в указанной адресной программе» (пункт 4 статьи 15 ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" (далее - Закон N 185-ФЗ).

Количество собственников помещений, поддержавших принятие решения о проведении капитального ремонта дома, не находится в прямой причинно-следственной связи и с участием собственников (ТСЖ, ЖСК и т.п.) в финансировании ремонта.

Вызывает сомнения и требование об обязательном наличии предварительного договора с подрядчиком на капитальный ремонт многоквартирного дома.

Во-первых, предварительный договор порождает взаимные обязательственные отношения между сторонами (пункт 1 статьи 429 ГК РФ). Основания возникновения гражданских прав и обязанностей регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации (статья 2). Заключение предварительного договора подряда не является обязательным условием, необходимым для заключения основного договора строительного подряда (Глава 37 ГК РФ).

Гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации (пункт «о» статьи 71 Конституции Российской

Федерации). Субъекты федерации не вправе ставить дополнительные условия, которые должны соблюдать стороны для заключения договора.

Во-вторых, согласно пунктам 3, 4 статьи 429 Гражданского кодекса Российской Федерации предварительный договор должен содержать условия, позволяющие установить предмет, а также другие существенные условия основного договора. В предварительном договоре указывается срок, в который стороны обязуются заключить основной договор.

Применительно к предварительному договору строительного подряда выполнение указанных требований закона проблематично. В частности, стороны не могут определить сроки начала и окончания работ (статья 708 ГК РФ).

Основной договор в строительстве может быть заключен только после получения в установленном законом порядке разрешения на строительство. Определить точную дату выдачи такого разрешения (соответственно – срок начала работы) стороны предварительного договора не в состоянии в силу полного отсутствия какого-либо влияния на выносимое решение.

Невозможно использовать и указание на наступление события, с которым можно увязать срок заключения основного договора (ст. 190 ГК РФ). Указание срока в договоре или привязка прав и обязанностей к событию (внешнему явлению по отношению к сторонам) возможно только в том случае, если событие неизбежно должно наступить. Подача документов и заявления на получение разрешения на строительство еще не свидетельствует о том, что решение будет обязательно получено.

Отсюда следует, что обеспечить соблюдение установленных законом требований к предварительному договору применительно к предварительному договору на капитальное строительство (ремонт) дома практически невозможно.

Отмеченные условия предоставления государственной поддержки противоречат положениям статей 14 (Перечень условий предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда) и 15 (Региональная адресная программа по проведению капитального ремонта многоквартирных домов) ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Данное положение Программы вводит необоснованные и явно завышенные требования к гражданам и организациям, допускает неоправданную широту дискреционных полномочий правоприменителя.

Такие обстоятельства отнесены к коррупциогенным факторам в силу требований пунктов 3, 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96) (далее – Методика).

3. Согласно подп. 4.2.4 пункта 4.2 Программы при определении приоритетов направления финансовой поддержки учитываются «иные показатели, условия эксплуатации и содержания жилищного фонда, имеющие значение для принятия решения об оказании финансовой поддержки».

Данное положение не имеет обоснованных и ясных критериев определения приоритетов, содержит оценочные факторы, позволяет органам власти по своему усмотрению принимать решения, связанные с использованием бюджетных средств.

Как уже отмечалось, необоснованная широта дискреционных полномочий отнесена к коррупциогенным факторам.

4. Подп. 4.3.1 Программы требует стилистической доработки, поскольку дома не могут «претендовать» на получение государственной поддержки.

5. В силу требований подп. 4.3.3 пункта 4.3 Программы в качестве одного из оснований включения в план по проведению капитального ремонта жилых домов указано на необходимость представления протокола общего собрания собственников помещений. Данный протокол должен содержать, в частности, сведения о порядке и сроках сбора средств на финансирование капитального ремонта и порядке расчетов за выполненные работы.

Вместе с тем, исходя из п. 2, 3 ч. 6 ст. 20 Закона N 185-ФЗ в орган местного самоуправления подлежит направлению решение о долевом финансировании капитального ремонта многоквартирного дома за счет средств товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива либо собственников помещений в многоквартирном доме в размере не менее чем пять процентов общего

объема средств, предоставляемых на проведение капитального ремонта многоквартирного дома в соответствии с Законом N 185-ФЗ, и утвержденная смета расходов на капитальный ремонт.

Таким образом Программа в отмеченной части также возлагает на юридических и физических лиц дополнительные обременительные требования, не основанные на законе.

6. В соответствии с абз. 2 пункта 4.5 Программы порядок выбора подрядной организации при проведении работ по капитальному ремонту многоквартирных домов может быть разработан органами местного самоуправления с учетом методических рекомендаций, утвержденных государственным заказчиком Программы.

Следует отметить, что в силу требований пункта 8 статьи 20 Закона N 185-ФЗ порядок привлечения подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов может устанавливаться нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

В силу изложенного передача данных полномочий органам местного самоуправления вызывает сомнения с точки зрения соответствия федеральному закону.

Государственный заказчик Программы не наделен полномочиями по делегированию своих полномочий в отмеченной сфере муниципальным образованиям.

Кроме того, создаются условия для чрезмерной свободы нормотворчества на муниципальном уровне, возможность различного регулирования привлечения подрядных организаций муниципальными образованиями, влияния муниципальных служащих на выбор той или иной подрядной организации.

При этом общеизвестно, что уровень коррупционной составляющей в сфере жилищно-коммунального хозяйства очень высок.

Требование «об учете» муниципальными образованиями методических рекомендаций, утвержденных государственным заказчиком Программы, не может считаться достаточным для предотвращения возможности нарушения прав и охраняемых законом интересов участников правоотношений в регулируемой сфере.

Помимо прочего, названные методические рекомендации отсутствуют в справочно-правовых базах нормативных актов Ростовской области. Поисковая система сайта Администрации Ростовской области также не находит этих рекомендаций.

При таких обстоятельствах использование данных рекомендаций, а также проверка самого факта их учета при разработке соответствующих порядков органами муниципальных образований невозможны.

7. Согласно пункту 4.11 Программы функция технического надзора за проведением капитального ремонта многоквартирного дома выполняется заказчиком работ при наличии соответствующей лицензии или юридическим или физическим лицом, имеющим такую лицензию и наделенным соответствующими правами управляющей организацией, ТСЖ, ЖСК, жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление данным многоквартирным домом.

Контроль и надзор заказчика за выполнением работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, привлечение им инженера (инженерной организации) для осуществления такого контроля (надзора) регулируются статьями 748, 749 ГК РФ.

Действующее законодательство не содержит требований о возможности осуществления деятельности по техническому надзору только при наличии соответствующей лицензии.

На заказчиков работ по ремонту домов, инженеров (инженерные организации) возлагаются требования, которые они не в состоянии обеспечить и которые являются явно избыточными (пункт 4 Методики).

8. Согласно пункту 4.14 Программы за счет средств областного и (или) местных бюджетов, не являющихся обязательной долей софинансирования к средствам Фонда, сверх установленного перечня работ по проведению капитального ремонта многоквартирного дома по дополнительным сметам могут выполняться другие необходимые работы в рамках капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома, согласованные управляющим Программой.

Данный пункт Программы предусматривает осуществление за счет средств бюджетов дополнительных работ по капитальному ремонту

многоквартирных домов, не предусмотренных пунктом 3 статьи 15 Закона № 185-ФЗ.

При этом в Программе полностью отсутствуют какие-либо критерии:  
определения многоквартирных домов, в которых требуется проведение дополнительных работ;  
определения видов дополнительных работ, их объема и стоимости;  
необходимости финансирования таких работ за счет средств бюджетов.

«Согласование» дополнительных смет на капитальный ремонт многоквартирных домов управляющим Программой производится фактически полностью произвольно, в отсутствие регулирующих и ограничительных факторов, что также может способствовать коррупции (подп. «а», «б», «ж» пункта 3 Методики).

И.о. президента  
Торгово-промышленной палаты  
Ростовской области



Г.И.Скиба