



МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ  
ГОРОДСКОЙ ОКРУГ ГОРОД СУРГУТ

## КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ГОРОДА

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект решения Думы города  
«О дополнительных мерах социальной поддержки семьям, проживающим в аварийном, ветхом жилищном фонде, непригодных для проживания помещениях, приспособленных для проживания строениях»

«05» июня 2020 г.

№ КСП-01-17-31

Настоящее заключение подготовлено в соответствии с Положением о Контрольно-счетной палате города, утверждённым решением Думы города от 27.02.2007 № 170-IV ДГ, на основании проведённой экспертизы проекта решения Думы города «О дополнительных мерах социальной поддержки семьям, проживающим в аварийном, ветхом жилищном фонде, непригодных для проживания помещениях, приспособленных для проживания строениях» (далее – проект решения).

Проектом решения предлагается предоставить дополнительные меры социальной поддержки семьям, проживающим в аварийном, ветхом жилищном фонде, непригодных для проживания помещениях, приспособленных для проживания строениях, а именно в виде:

- освобождения от оплаты разницы между стоимостью предоставляемого и взимаемого жилого помещения и при заключении договора мены в соответствии со статьёй 32 Жилищного кодекса РФ для неработающих одиноко проживающих пенсионеров по старости, инвалидов 1 группы, являющихся собственниками жилых помещений в аварийных, ветхих домах, непригодных для проживания помещений;

- рассрочки платежа на выплату разницы между стоимостью предоставляемого жилого помещения и размером возмещения за отчуждаемое жилое помещение по договорам мены, заключаемым с собственниками жилых помещений, подлежащих изъятию;

- предоставления жилых помещений на условиях социального найма для семей, проживающих в приспособленных для проживания строениях.

Действие решения предлагается распространить на правоотношения, возникшие с 01.01.2020.

По результатам экспертизы установлено следующее.

1. Дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан на основании части 5 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Согласно пункту 5 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ органы местного самоуправления вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства,

связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных финансовых средств (за исключением межбюджетных трансфертов).

Согласно подпункту 48 пункта 2 статьи 31 Устава муниципального образования городской округ город Сургут<sup>1</sup> (далее – Устав города) установление за счет средств местного бюджета дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан относится к компетенции Думы города. По вопросам осуществления своей компетенции, предусмотренной Уставом города, Дума города принимает муниципальные правовые акты в виде решений.

Фактически проектом решения устанавливаются дополнительные меры социальной поддержки, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенные из компетенции органов местного самоуправления города Сургута федеральными законами и законами ХМАО-Югры. Следовательно, проект решения подготовлен с учетом положений статьи 86 Бюджетного кодекса РФ, статьи 20 Закона № 131-ФЗ, статьи 31 Устава города.

При этом, муниципальное образование город Сургут не попадает под ограничения, установленные пунктами 3, 4 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ, так как в соответствии с приказом Департамента финансов ХМАО-Югры от 01.11.2019 № 124-о<sup>2</sup> включен в перечень муниципальных образований ХМАО-Югры, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет (2016-2018 годы) превышала 5% доходов местного бюджета, за исключением субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с соглашениями, заключенными муниципальным районом и поселениями.

Обращаем внимание, что финансирование вопросов, предусмотренных статьей 20 Закона № 131-ФЗ, *не является обязанностью* муниципального образования, *осуществляется при наличии возможности* и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. В наименовании проекта решения в качестве категорий, которым планируется предоставление дополнительных мер социальной поддержки, указаны семьи, проживающие в аварийном, ветхом жилищном фонде, непригодных для проживания помещениях, приспособленных для проживания строениях. При этом, проектом решения планируется установить дополнительные меры социальной поддержки только отдельным категориям граждан, которые соответствуют определенным условиям (неработающие одиноко проживающие пенсионеры по старости, наличие инвалидности 1 группы, недостаточность финансовых средств для доплаты и другие).

---

<sup>1</sup> Принят решением Сургутской городской Думы от 18.02.2005 № 425-III ГД.

<sup>2</sup> Приказ Департамента финансов ХМАО-Югры от 01.11.2019 № 124-о «Об утверждении перечней муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в соответствии с положениями пункта 5 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на 2020 год».

В соответствии с частью 1 статьи 7 Требований к подготовке и оформлению проектов решений Думы города<sup>3</sup> наименование проекта решения должно отражать его содержание и основной предмет правового регулирования. Наименование должно быть *точным, чётким и максимально информационно насыщенным*, правильно отражать предмет правового регулирования.

В связи с чем, предлагаем уточнить наименование проекта решения, например, «О дополнительных мерах социальной поддержки *отдельным категориям граждан*, проживающим в аварийном, ветхом жилищном фонде, непригодных для проживания помещениях, приспособленных для проживания строениях» или иным образом уточнить формулировку наименования проекта решения.

Кроме того, для устранения неоднозначности в правоприменительной практике предлагаем уточнить в части 1 проекта решения категорию «неработающих *одиноко проживающих* пенсионеров по старости», определив понятие одиноко проживающих пенсионеров по старости.

3. Установление дополнительной меры социальной поддержки в виде предоставления жилых помещений на условиях социального найма для семей, проживающих в приспособленных для проживания строениях, полагаем, порождает расходные обязательства муниципального образования по приобретению жилых помещений в муниципальный жилой фонд с целью их предоставления вышеуказанной категории граждан на условиях социального найма. Обращаем внимание, что приобретение жилых помещений в муниципальный жилой фонд с целью их предоставления на условиях социального найма для семей, проживающих в приспособленных для проживания строениях, не предусмотрено в качестве вопросов местного значения и, соответственно, полномочий органов местного самоуправления ни Законом № 131-ФЗ, ни Жилищным кодексом РФ.

Статьёй 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что, если принимается нормативный правовой акт, предусматривающий введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать *нормы, определяющие источники и порядок исполнения* новых видов расходных обязательств. Проект решения не содержит нормы, определяющие источник и порядок его исполнения.

В связи с чем, полагаем, что часть 3 проекта решения не может быть принята в представленной редакции и требует доработки.

4. В материалах к проекту решения представлен проект постановления Администрации города о внесении изменений в постановление Администрации города от 23.01.2020 № 432 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие жилищной сферы на период до 2030 года», в котором определены порядки реализации мер социальной поддержки, предусмотренные проектом решения. Обращаем внимание, что муниципальная программа в силу статьи 179 Бюджетного кодекса РФ, статьи 3<sup>4</sup> Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом

---

<sup>3</sup> Постановление Председателя Думы города Сургута от 10.11.2008 № 46 «О подготовке и оформлении проектов решений Думы города» (далее - Требования к подготовке и оформлению проектов решений Думы города).

<sup>4</sup> Муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

планировании в Российской Федерации», пунктов 2, 3<sup>5</sup> раздела 1 постановления Администрации города от 17.07.2013 № 5159 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке, формирования и реализации муниципальных программ городского округа город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа-Югры» не регулирует бюджетные правоотношения, связанные с предоставлением дополнительных мер социальной поддержки и, соответственно, не может являться надлежащим правовым основанием для принятия и реализации таких мер за счет бюджетных средств.

5. В случае принятия решения предлагается распространить его действие на правоотношения, возникшие с 01.01.2020, без ограничения продолжительности периода получения меры социальной поддержки, то есть данная мера носит бессрочный характер.

Обращаем внимание, что дополнительные меры социальной поддержки являются публичными обязательствами, которые должны исполняться в безусловном порядке в полном объеме.

Согласно основным направлениям налоговой, бюджетной и долговой политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов Ханты-Мансийского автономного округа-Югры «бюджетная политика в части формирования расходов бюджета автономного округа по-прежнему будет направлена на решение задач и достижение стратегических целей, обозначенных Президентом Российской Федерации, а также реализацию мер повышения эффективности бюджетных расходов по направлениям, обозначенным в предыдущем бюджетном цикле и Плана мероприятий по реализации Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре<sup>6</sup>».

Общепринято, что меры социальной поддержки должны быть направлены на борьбу с бедностью, с применением принципов адресности и нуждаемости в предоставлении социальной помощи.

Согласно пояснительной записке департамента городского хозяйства Администрации города проект решения подготовлен «в целях урегулирования вопроса расселения аварийного, ветхого жилищного фонда, непригодных для проживания помещениях, приспособленных для проживания строениях, расположенных на территории города Сургута». Необходимость предоставления дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям семей *в виде освобождения от оплаты разницы между стоимостью предоставляемого и взимаемого жилого помещения* связана «с отсутствием возможности осуществить доплату за предоставляемое жилое помещение в виду отсутствия денежных средств на доплату», а предоставление *рассрочки платежа на выплату разницы между стоимостью предоставляемого жилого помещения и размером возмещения за отчуждаемое жилое помещение* обусловлено «отсутствием у граждан денежных средств, достаточных для осуществления доплаты за предоставляемое жилое помещение одним платежом».

При этом, информация о количестве семей и иных категорий граждан (неработающие одиноко проживающие пенсионеры по старости, инвалиды 1 группы)

<sup>5</sup> Муниципальная программа формируется исходя из полномочий органа местного самоуправления, предусмотренных федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, и функций казенных учреждений, осуществляющих техническое обеспечение деятельности структурных подразделений Администрации города.

<sup>6</sup> Двадцатый абзац раздела II распоряжения Правительства ХМАО - Югры от 05.09.2019 № 470-рп «Об основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, характеристиках проекта закона о бюджете Ханты-Мансийского автономного округа-Югры на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

в материалах к проекту решения не представлена, а также не обозначены критерии нуждаемости (например, уровень дохода, потеря рабочего места или иное).

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание основные направления налоговой, бюджетной и долговой политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и города Сургута, в частности, необходимость реализации мероприятий, направленных на повышение эффективности системы социального обеспечения населения и оптимизацию мер социальной поддержки населения исходя из соблюдения принципов адресности и нуждаемости<sup>7</sup>, предлагаем рассмотреть возможность ограничения срока действия решения, например, изложить часть 4 проекта решения, например, в следующей редакции: «Настоящее решение вступает в силу с 01.01.2020 и действует до 31.12.2025».

б. В материалах к проекту решения не представлен прогноз социально-экономических последствий его принятия, что не соответствует пункту 10 статьи 39 Регламента Думы города Сургута<sup>8</sup>, согласно которому «к проекту решения Думы в обязательном порядке прилагается пояснительная записка, которая обосновывает необходимость его принятия, дает характеристику целей (задач), основных положений проекта, в ней приводится финансово-экономическое обоснование проекта в случае, когда его реализация потребует дополнительных материальных и других затрат, прогноз социально-экономических последствий его принятия, формулируются предложения по подготовке и принятию муниципальных правовых актов, необходимых для реализации данного правового акта, называются муниципальные правовые акты, требующие признания утратившими силу, а также требующие изменения в связи с принятием вносимого проекта, включаются другие необходимые сведения».

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием, представленным к проекту решения, «реализация проекта решения ... не потребует дополнительных материальных и других затрат».

При формировании проекта бюджета на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов учтены доходы от продажи квартир, находящихся в собственности городских округов (доходы, поступающие по соглашениям об изъятии недвижимости, в части оплаты разницы между стоимостью предоставляемого благоустроенного жилого помещения и стоимостью изымаемого для муниципальных нужд недвижимого имущества) в сумме 9 832 899,00 рублей, в том числе:

- на 2020 год в сумме 5 568 735,00 рублей, из них согласно пояснительной записке уже поступили в бюджет города 5 345 485 рублей или 96% от запланированного показателя. В обоснованиях главного администратора доходов бюджета (Администрации города) к проекту бюджета на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов (далее – обоснования) представлен расчет доходов по данной статье исходя из 9 адресов (п. Дорожный, дома 1, 2);

- на 2021 год – 1 935 288,00 рублей, в обоснованиях представлен расчет доходов по данной статье исходя из 5 адресов (п. Дорожный, дом 3);

- на 2022 год – 2 328 876,00 рублей, в обоснованиях представлен расчет доходов по данной статье исходя из 3 адресов (ул. Терешковой, ул. Сургутская).

<sup>7</sup> Пункт 2 раздела II распоряжения Правительства ХМАО - Югры от 14.09.2018 № 464-рп «Об основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, характеристиках проекта закона о бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

<sup>8</sup> Решение Думы города Сургута от 27.04.2006 № 10-IV ДГ «О Регламенте Думы города Сургута».

В отсутствие информации о возможном количестве получателей дополнительных мер социальной поддержки и иных показателях провести финансово-экономическую экспертизу и, соответственно, оценить объем выпадающих доходов местного бюджета не представляется возможным.

Кроме того, проектом решения предусмотрена дополнительная мера социальной поддержки в виде рассрочки платежа на выплату разницы между стоимостью предоставляемого жилого помещения и размером возмещения за отчуждаемое жилое помещение по договорам мены жилыми помещениями, заключаемым с собственниками жилых помещений, подлежащих изъятию. При этом *период* рассрочки не установлен, что содержит признаки коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил<sup>9</sup>.

Обращаем внимание, что проектом решения предусмотрена дополнительная мера социальной поддержки в виде предоставления жилых помещений на условиях социального найма для семей, проживающих в приспособленных для проживания строениях. В отсутствие информации о возможном количестве получателей дополнительных мер социальной поддержки и иных показателей не представляется возможным провести финансово-экономическую экспертизу и, соответственно, оценить объем бюджетных ассигнований, необходимых для приобретения жилых помещений в муниципальный жилой фонд.

В соответствии со статьёй 8 Положения о бюджетном процессе<sup>10</sup> решения Думы города, регулирующие бюджетные правоотношения, приводящие к изменению доходов бюджета города, предполагающие вступление в силу в очередном финансовом году и плановом периоде, принимаются Думой города до 01 ноября текущего года. В связи с тем, что указанный срок не соблюден и, соответственно, решением о бюджете на 2020-2022 годы<sup>11</sup> сумма выпадающих доходов не учтена, то в случае принятия данного проекта решения главному администратору доходов бюджета необходимо принять меры по уточнению доходов на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов.

По результатам проведенной экспертизы Контрольно-счетная палата города полагает, что принятие проекта решения Думы города «О дополнительных мерах социальной поддержки семьям, проживающим в аварийном, ветхом жилищном фонде, непригодных для проживания помещениях, приспособленных для проживания строениях» в представленной редакции является преждевременным и требует доработки.

Председатель  
Контрольно-счетной палаты города



В.И. Жуков

К.В. Афрizonова 52-80-07

Л.А. Бережная 52-83-63

А.П. Ромаданова 52-81-76

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

<sup>10</sup> Решение Думы города от 28.03.2008 № 358-IV ДГ «О Положении о бюджетном процессе в городском округе город Сургут».

<sup>11</sup> Решение Думы города от 25.12.2019 № 538-VI ДГ «О бюджете городского округа город Сургут на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов».