



МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
ГОРОДСКОЙ ОКРУГ ГОРОД СУРГУТ

**Контрольно-счетная
палата города**

ул. Восход, 4, г. Сургут,
Тюменская область, Ханты-Мансийский
автономный округ – Югра, 628400
тел. 52-83-43, факс 52-80-18
E-mail: ksp@admsurgut.ru

Председателю
Думы города

М.Н. Слепову

15.12.2021 № КСП-01-27-972/1

Уважаемый Максим Николаевич!

В соответствии с Положением о Контрольно-счетной палате города, утверждённым решением Думы города от 27.02.2007 № 170-IV ДГ, направляем заключение Контрольно-счетной палаты города от 15.12.2021 № КСП-01-17-69 на проект решения Думы города «Об установлении дополнительной меры социальной поддержки инвалидов, проживающих на территории города Сургута».

Приложение: на 8 л. в 1 экз.

Председатель

Подписано электронной подписью

Сертификат:
5F54A2002BADD1BE4D9088F4A77670FF
Владелец:
Жуков Владислав Игоревич
Действителен: 17.05.2021 с по 17.05.2022

В.И. Жуков

Бережная Лариса Александровна
52-83-63
Ромаданова Алла Петровна
52-81-76



МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
ГОРОДСКОЙ ОКРУГ СУРГУТ

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ГОРОДА
ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект решения Думы города
«Об установлении дополнительной меры социальной поддержки
инвалидов, проживающих на территории города Surguta»

«15 » декабря 2021 года

№ КСП-01-17-69

Настоящее заключение подготовлено в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», статьей 9 Положения о Контрольно-счетной палате города Surguta, утвержденного решением Думы города от 27.02.2007 № 170-IV ДГ, по результатам экспертизы проекта решения Думы города «Об установлении дополнительной меры социальной поддержки инвалидов, проживающих на территории города Surguta» (далее – проект решения).

Проектом решения предлагается:

1) установить за счёт средств местного бюджета дополнительную меру социальной поддержки инвалидов в виде предоставления субсидии юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, выполняющим работы (оказывающим услуги) по обеспечению условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах города Surguta;

2) поручить Администрации города разработать:

- положение по организации и проведению работ по обеспечению условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах;

- порядок предоставления субсидии на финансовое обеспечение (возмещение) затрат на выполнение работ (оказание услуг) по обеспечению условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах.

По результатам экспертизы проекта решения, а также анализа действующего законодательства в части полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах установлено следующее.

1. В соответствии со статьёй 72 Конституции Российской Федерации¹ социальная защита, включая социальное обеспечение граждан, находятся в совместном

¹ Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Российской Федерацией как социальным государством при реализации гражданами права на жилище устанавливаются гарантии социальной поддержки.

Статьей 114 Конституции Российской Федерации установлено, что Правительство Российской Федерации обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни.

Подпунктом 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение *вопросов социальной поддержки и социального обслуживания* граждан пожилого возраста и *инвалидов* отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Государственную политику в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации, целью которой является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, определяет Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон № 181-ФЗ).

Статьей 2 Закона № 181-ФЗ утверждены следующие понятия:

- *социальная защита инвалидов* – система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества;

- *социальная поддержка инвалидов* – система мер, обеспечивающая социальные гарантии инвалидам, устанавливаемая законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением пенсионного обеспечения.

Согласно преамбуле Закона № 181-ФЗ *предусмотренные этим законом меры социальной защиты инвалидов являются расходными обязательствами Российской Федерации, за исключением мер социальной поддержки и социального обслуживания, относящихся к полномочиям государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.*

В соответствии со статьей 5 Закона № 181-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов имеют право разработки, утверждения и реализации региональных программ в области социальной защиты инвалидов в целях обеспечения им равных возможностей и социальной интеграции в общество, а также право осуществления контроля за их реализацией, а также предоставления дополнительных мер социальной поддержки инвалидам за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Частью 1 статьи 15 Закона № 181-ФЗ на органы государственной власти, органы местного самоуправления *(в сфере установленных полномочий)*, организации независимо от их организационно-правовой формы возложена обязанность создать условия для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, включая те, в которых расположены физкультурно-спортивные организации, организации культуры и другие организации).

Согласно пункту 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения муниципального, городского округа относятся утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, в том числе требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа. Иные вопросы в части обеспечения доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур (за исключением объектов муниципальной собственности) Законом № 131-ФЗ на органы местного самоуправления не возложены.

Кроме того, согласно пункту 3 статьи 26 Федерального закона от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» положения части 1 статьи Закона № 181-ФЗ (в редакции вышеуказанного Федерального закона) в части обеспечения доступности для инвалидов объектов связи, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, транспортных средств применяются *с 1 июля 2016 года исключительно ко вновь вводимым в эксплуатацию или прошедшим реконструкцию, модернизацию указанным объектам и средствам.*

Согласно части 1 статьи 15 Закона № 181-ФЗ порядок обеспечения условий доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, а также оказания им при этом необходимой помощи устанавливается федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения, исходя из финансовых возможностей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, организаций. Такой порядок утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов» (далее – Правила № 649).

В соответствии с Правилами № 649 обязанности по обследованию жилых помещений инвалидов с оформлением соответствующих актов и заключений

возложена на органы местного самоуправления, которые должны создать соответствующие комиссии. Кроме того, существует правоприменительная практика, в которой судебные органы возлагают обязанность по обеспечению доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах на органы местного самоуправления, ссылаясь на Правила № 649.

Однако согласно статье 17 Закона № 131-ФЗ по вопросам, отнесенным в соответствии со статьями 14, 15 и 16 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения, полномочия органов местного самоуправления могут устанавливаться только федеральными законами, уставами муниципальных образований.

По мнению Министерства финансов Российской Федерации (письма от 20.02.2020 № 06-04-06/01/12394, от 05.03.2020 № 06-04-11/02/16664), федеральное законодательство в жилищной сфере и оказания социальной поддержки инвалидов нуждается в более четком разграничении полномочий между органами публично-правовой власти.

Обращаем внимание, что определениями Конституционного Суда Российской Федерации от 13.05.2010 № 689-О-О, от 24.10.2013 № 163-О установлено, что вытекающая из норм федерального законодательства публичная *обязанность* по обеспечению доступности зданий и сооружений для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения *возлагается*, в частности, *на собственников зданий и сооружений*. Применительно к зданиям и сооружениям, находящимся в муниципальной собственности, данная обязанность возлагается, если нормативно не установлено иное, на муниципальные образования в лице органов местного самоуправления; по своей природе она не является ни государственным полномочием, ни полномочием органов местного самоуправления.

Учитывая изложенное, предлагаем Администрации города обратиться в Государственную Думу Российской Федерации и/или иной компетентный орган для получения разъяснений в части наличия/отсутствия обязанности органов местного самоуправления обеспечивать условия доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах, не являющихся муниципальной собственностью и введенных в эксплуатацию до 1 июля 2016 года.

2. В соответствии с частью 5 статьи 20 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. При этом, финансирование полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно пункту 48 части 2 статьи 31 Устава городского округа² установление за счёт средств местного бюджета (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан отнесено к компетенции Думы города. Следовательно,

² Устав муниципального образования городской округ Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», принят решением Сургутской городской Думы от 18.02.2005 № 425-III ГД.

дополнительные меры поддержки гражданам, в том числе инвалидам, устанавливаются решением Думы города.

Проектом решения предлагается установить за счёт средств местного бюджета дополнительную меру социальной поддержки инвалидов в виде предоставления субсидии юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, выполняющим работы (оказывающим услуги) по обеспечению условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах города Сургута. Полагаем, что наименование дополнительной меры с указанием способа её реализации – в виде предоставления субсидии – является некорректным. Например, Указами Президента Российской Федерации от 02.10.1992 № 1157 «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов», от 06.05.2008 № 685 «О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов», Законом № 181-ФЗ установлены перечни мер поддержки без указания способа их предоставления.

Применяя аналогию законодательства, предлагаем пункт 1 проекта решения изложить, например, в следующей редакции: «Установить за счёт средств местного бюджета дополнительную меру социальной поддержки инвалидов в виде обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах городского округа Сургут».

3. Дополнительные меры социальной поддержки отдельным категориям граждан как публичные обязательства, возникшие в соответствии со статьёй 86 Бюджетного кодекса РФ, имеют особый порядок утверждения и исполнения. Учитывая принцип безусловного исполнения обязательств публично-правового образования перед гражданами, при формировании расходной части бюджета города следует предусматривать в достаточном объеме бюджетные ассигнования на реализацию мер дополнительной поддержки. При этом проектом решения предусматривается неограниченный срок его действия (в случае принятия).

В связи с рассмотрением Думой города бюджета городского округа Сургут на 2022 год и плановый период 2023-2024 годов, то есть на 3-летний период (бюджетный цикл), считаем возможным рекомендовать принимать расходные обязательства в виде дополнительных мер социальной поддержки на соответствующий финансовый год и плановый период. В связи с чем, предлагаем рассмотреть возможность изложить часть 3 проекта решения в части уточнения срока его действия, например, дополнив его словами «и действует до 31.12.2024».

4. Согласно пункту 1 статьи 83 Бюджетного кодекса РФ если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или 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, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 проекта решения реализацию мер дополнительной поддержки предлагается осуществлять за счёт средств местного бюджета в виде предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, выполняющим работы (оказывающим услуги) по обеспечению условий доступности для инвалидов

жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах. Указанное не противоречит положениям бюджетного законодательства, так как предоставление таких субсидий возможно в соответствии со статьями 69, 78 Бюджетного кодекса РФ.

Кроме того, проектом решения предусмотрено поручить Администрации города разработать положение по организации и проведению работ по обеспечению условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах.

Таким образом, проектом решения установлен источник и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, что соответствует пункту 1 статьи 83 Бюджетного кодекса РФ.

5. В соответствии с информацией департамента финансов к проекту решения его принятие повлечет необходимость обеспечения расходных обязательств в объёме 9,5 млн. рублей. В проекте бюджета города Сургута на 2022 год и плановый период 2023 - 2024 годов бюджетные ассигнования на предоставление дополнительной меры социальной поддержки по обеспечению условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах учтены в составе зарезервированных средств в объёме 2,0 млн. рублей на 2022 год. При этом, департамент финансов поясняет, что вопрос финансирования необеспеченной потребности возможно рассмотреть в установленном порядке в процессе исполнения бюджета по мере определения источника.

Следовательно, необеспеченная потребность на исполнение расходных обязательств, возникающих в случае принятия проекта решения, составит 7,5 млн. рублей, что не согласуется с требованиями пункта 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете *при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.*

Обращаем внимание, что финансово-экономическое обоснование расходов на реализацию проекта решения предусматривает расчет потребности в финансировании видов работ, выполняемых в отношении общего имущества в 26 обследованных многоквартирных домах и не содержит информации (расчетов) потребности на осуществление расходов на выполнение работ в отношении жилых помещений в многоквартирных домах.

По устной информации департамента городского хозяйства Администрации города (далее – ДГХ) в ходе обследования общего имущества многоквартирных домов также обследованы и жилые помещения, в которых проживают инвалиды. Все обследованные жилые помещения не соответствуют требованиям по приспособлению жилого помещения с учетом потребностей инвалида, утвержденным Правилами № 649. Однако во всех случаях получен отказ инвалидов от ремонта жилых помещений с целью приведения их в соответствие с Правилами № 649.

Согласно пункту 12 Правил № 649 по результатам обследования оформляется акт обследования жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, содержащий в том числе перечень мероприятий по приспособлению жилого помещения инвалида и общего

имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности. В соответствии с пунктом 14 Правил № 649 перечень мероприятий может включать в себя в том числе:

- *минимальный* перечень мероприятий, финансирование которых *осуществляется* за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований в соответствии с утвержденными в установленном порядке государственными и муниципальными программами, направленными на обеспечение социальной поддержки инвалидов. В результате проведения таких мероприятий *жилое помещение* инвалида должно быть приведено в соответствие с требованиями, предусмотренными разделом IV Правил № 649;

- *оптимальный* перечень мероприятий, финансирование которых *может осуществляться* за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований в соответствии с утвержденными в установленном порядке государственными и муниципальными программами, направленными на обеспечение социальной поддержки инвалидов. В результате проведения таких мероприятий *общее имущество многоквартирного дома*, в котором проживает инвалид, должно быть приведено в соответствие с требованиями, предусмотренными разделом III Правил № 649.

Обращаем внимание, что поскольку в соответствии с жилищным законодательством оборудование, предназначенное для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов в помещение многоквартирного дома, является общим имуществом многоквартирного дома, то есть может использоваться иными гражданами, то представляется сомнительным установление меры дополнительной поддержки отдельным инвалидам в виде создания части общего имущества многоквартирного дома.

Отмечаем, что в случае несоответствия занимаемого инвалидом жилого помещения Правилам № 649 такое помещение может быть признано непригодным для проживания инвалида.

Согласно материалам к проекту решения по сведениям Департамента социального развития ХМАО-Югры на территории города Сургута в настоящее время зарегистрировано 6 771 граждан, имеющих инвалидность. Учитывая, что по результатам обследования общего имущества 26 многоквартирных домов потребность в бюджетных ассигнованиях составляет 9,5 млн. рублей (без учета ремонта жилых помещений, в которых проживают инвалиды), то несложно посчитать, что для обеспечения соблюдения Правил № 649 в отношении даже части граждан, имеющих инвалидность, потребуются значительные финансовые ресурсы (например, для создания условий для 3 000 инвалидов потребуется более 1 миллиарда рублей - $9,5 \text{ млн. рублей} / 26 \text{ домов} * 3\,000 \text{ инвалидов} = 1\,096,15 \text{ млн. рублей}$).

Отмечаем, что обследование жилых помещений и общего имущества многоквартирных домов носит заявительный характер.

Кроме того, некоторыми законами ХМАО-Югры отдельным категориям инвалидов установлены меры социальной поддержки, финансируемые за счет средств бюджета субъекта, например, Законом ХМАО-Югры от 07.11.2006 № 115-оз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре».

Также с 1 января 2022 года вступает в силу постановление Правительства ХМАО - Югры от 31.10.2021 № 476-п «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Развитие жилищной сферы». В рамках основного

мероприятия «Предоставление субсидий из бюджета ХМАО-Югры бюджетам муниципальных образований ХМАО-Югры для реализации полномочий в области градостроительной деятельности, строительства и жилищных отношений» данной государственной программы предполагается предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований на приспособление по решению органа местного самоуправления жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах с учётом потребностей инвалидов.

С целью реализации положений статьи 15 Закона № 181-ФЗ до получения разъяснений Государственной Думы Российской Федерации и/или иных компетентных органов, а также с целью минимизации расходов бюджета города Сургута и эффективного использования бюджетных средств рекомендуем Администрации города:

- принять меры к участию в государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Развитие жилищной сферы» с целью получения субсидий на приспособление по решению органа местного самоуправления жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах с учётом потребностей инвалидов;

- до принятия решения о приведении общего имущества многоквартирных домов и жилых помещений в соответствие с требованиями Правил № 649 учитывать положения Законов ХМАО-Югры о предоставлении мер поддержки отдельным категориям граждан и по возможности осуществлять реализацию части мероприятий за счет бюджета ХМАО-Югры.

Контрольно-счетная палата города полагает, что проект решения Думы города «Об установлении дополнительной меры социальной поддержки инвалидов, проживающих на территории города Сургута» может быть рассмотрен Думой города с учётом информации и предложений, изложенных в настоящем заключении.

Председатель
Контрольно-счетной палаты города

В.И. Жуков



Бережная Лариса Александровна
52-83-63
Ромаданова Алла Петровна
52-81-76