



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

**Управление аналитической и законотворческой
деятельности**

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

**к проекту закона Пермского края "Об отмене Закона Пермского края от
11.03.2014 № 304-ПК "О системе капитального ремонта общего
имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории
Пермского края"**

24.08.2015

№ 129-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 24.07.2015 № 2252-15/07 на основе проекта закона и материалов к нему, внесенных в качестве законодательной инициативы депутатской фракцией «Коммунистическая партия Российской Федерации» (КПРФ).

Согласно проекту закона предлагается отменить Закон Пермского края от 11.03.2014 № 304-ПК «О системе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Пермского края» (далее – Закон № 304-ПК).

Закон № 304-ПК устанавливает правовые и организационные основы своевременного обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Пермского края, порядок накопления, учета и целевого использования денежных средств, предназначенных для проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, порядок подготовки и утверждения региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и требования к этой программе, порядок осуществления деятельности регионального оператора, а также иные положения, необходимые для обеспечения функционирования системы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Пермского края.

Оценивая **актуальность и последствия** принятия законопроекта, отметим следующее.

1. Закон № 304-ПК был принят в целях реализации в Пермском крае полномочий субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ) по

регулированию отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (МКД).

Данные полномочия были возложены на субъекты РФ в связи с принятием Федерального закона от 25.12.2012 № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 271-ФЗ).

Основы организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах закреплены в разделе IX «Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ)¹.

Согласно ЖК РФ на органы государственной власти субъектов РФ возложены обязанности по принятию нормативных правовых актов, которые направлены на обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на их территории, и которыми:

1) устанавливается порядок проведения мониторинга технического состояния МКД;

2) устанавливается минимальный размер взноса на капитальный ремонт общего имущества в МКД;

3) создается региональный оператор, решается вопрос о формировании его имущества, утверждаются учредительные документы регионального оператора, устанавливаются порядок деятельности регионального оператора и порядок назначения на конкурсной основе руководителя регионального оператора;

4) утверждаются порядок и условия предоставления государственной поддержки на проведение капитального ремонта общего имущества в МКД, в том числе на предоставление гарантий, поручительств по кредитам или займам, в случае, если соответствующие средства на реализацию указанной поддержки предусмотрены законом о бюджете субъекта РФ;

5) устанавливаются порядок подготовки и утверждения региональных программ капитального ремонта общего имущества в МКД, а также требования к этим программам;

6) устанавливаются порядок предоставления лицом, на имя которого открыт специальный счет (далее - владелец специального счета), и региональным оператором сведений, подлежащих предоставлению в соответствии с частью 7 статьи 177 и статьей 183 ЖК РФ, перечень иных сведений, подлежащих предоставлению указанными лицами, и порядок предоставления таких сведений;

7) устанавливаются порядок выплаты владельцем специального счета и

¹ Введены в ЖК РФ Федеральным законом от 25.12.2012 № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»

(или) региональным оператором средств фонда капитального ремонта собственникам помещений в МКД, а также порядок использования средств фонда капитального ремонта на цели сноса или реконструкции МКД в случаях, предусмотренных ЖК РФ;

8) устанавливается порядок осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт, и обеспечением сохранности этих средств и др.

Согласно статье 168 ЖК РФ планирование и организация проведения капитального ремонта общего имущества в МКД, планирование предоставления государственной поддержки, муниципальной поддержки на проведение капитального ремонта общего имущества в МКД за счет средств бюджета субъекта РФ, местных бюджетов, контроль своевременности проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах собственниками помещений в таких домах, региональным оператором осуществляется на основе *региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах*, утверждаемой высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Согласно ЖК РФ ряд положений, регламентирующих процедуры организации и проведения капитального ремонта МКД, а также формирования и реализации региональной программы капитального ремонта, должны быть установлены **законом** субъекта РФ, в том числе законом субъекта РФ **должны быть установлены**:

- критерии, исходя из которых в региональной программе капитального ремонта определяется очередность проведения капитального ремонта общего имущества в МКД (могут быть дифференцированы по муниципальным образованиям);

- порядок подготовки и утверждения региональных программ капитального ремонта, требования к таким программам, порядок предоставления органами местного самоуправления сведений, необходимых для подготовки таких программ;

- порядок выполнения региональным оператором своих функций, в том числе порядок осуществляемого им финансирования капитального ремонта общего имущества в МКД и другие существенные положения;

- дополнительные требования к обеспечению финансовой устойчивости деятельности регионального оператора;

- доля средств фонда капитального ремонта, которые региональный оператор ежегодно вправе израсходовать на финансирование региональной программы капитального ремонта;

- состав сведений о многоквартирных домах, собственники помещений в которых формируют фонды капитального ремонта на счете (счетах) регионального оператора, а также о поступлении взносов на капитальный ремонт от собственников помещений в таких МКД, которые региональный оператор обязан представлять в орган государственного жилищного надзора, а также порядок и сроки предоставления таких сведений;

- порядок и сроки предоставления владельцем специального счета в орган государственного жилищного надзора сведений о поступлении взносов на капитальный ремонт от собственников помещений в многоквартирном доме, о размере остатка средств на специальном счете;

- порядок зачета стоимости произведенных работ в счет исполнения на будущий период обязательств по уплате взносов на капитальный ремонт собственниками помещений в МКД, формирующими фонды капитального ремонта на счете (счетах) регионального оператора, и другие существенные положения.

Ряд положений ЖК РФ, прописывающих регулируемые законами субъектов РФ полномочия, имеют диспозитивный характер.

В частности, *законами* субъектов РФ *могут устанавливаться*:

- более ранние сроки возникновения обязанности у собственников помещений по уплате взносов на капитальный ремонт;

- минимальный размер фондов капитального ремонта в отношении МКД, собственники помещений в которых формируют указанные фонды на специальных счетах;

- иные, кроме предусмотренных ЖК РФ, функции регионального оператора;

- случаи, при которых функции технического заказчика услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, собственники помещений в которых формируют фонды капитального ремонта на счете (счетах) регионального оператора, могут осуществляться органами местного самоуправления на основании соответствующего договора, заключенного с региональным оператором;

- ограничение использования средств фондов капитального ремонта, сформированных на счете (счетах) регионального оператора, на возвратной основе для финансирования капитального ремонта общего имущества в других многоквартирных домах, собственники помещений в которых также формируют фонды капитального ремонта на счете (счетах) этого же регионального оператора, если указанные многоквартирные дома расположены на территории определенного муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований;

- возможность ведения системы учета фондов капитального ремонта иным юридическим лицом, созданным в форме государственного бюджетного или казенного учреждения, на основании договора, заключенного с региональным оператором;

- меньший срок, чем это предусмотрено ЖК РФ, вступления в силу решения собственников помещений в МКД о прекращении формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора и формировании фонда капитального ремонта на специальном счете и др.

Таким образом, ЖК РФ предусмотрен широкий круг действий, которые должны регламентироваться нормативными правовыми актами субъектов РФ, в том числе *законами субъектов РФ, при исполнении ими установленных*

полномочий по регулированию отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

По информации государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства² на настоящий момент все субъекты Российской Федерации (без учета субъектов КФО) начали работу в рамках новой системы капремонта. На 1 июля 2015 года 82 субъекта Российской Федерации приняли предусмотренный ЖК РФ комплекс нормативных документов, направленных на обеспечение своевременного проведения капитального ремонта (не приняли 3 субъекта РФ: Республика Крым, г. Москва, г. Севастополь).

По данным, представленным 81 субъектом Российской Федерации, 62 субъекта РФ начали сбор с собственников взноса на капитальный ремонт в 2014 году, 19 субъектов РФ начнут собирать взносы с собственников на капитальный ремонт в 2015 году³.

2. Согласно пояснительной записке к законопроекту целью отмены Закона № 304-ПК является снижение бремени по содержанию общего имущества в МКД Пермского края в условиях экономического кризиса.

Авторами законопроекта предлагается отменить установленные в Законе № 304-ПК отчисления на капитальный ремонт в МКД по следующим основаниям:

- в соответствии с пунктом 2 ст.154 ЖК РФ взнос на капитальный ремонт изначально входит в структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги;

- только 27% МКД на территории Пермского края включены в региональную программу капитального ремонта;

- более 80% жилых домов были построены до 1991г., большинство из них ранее находились в государственном и муниципальном жилищном фонде, в результате приватизации которого не был сделан полноценный капитальный ремонт, в связи с чем бремя финансирования капитального ремонта должно быть разделено между государством как бывшим наймодателем и собственниками помещений пропорционально срокам владения и распоряжения ими жилыми помещениями.

Полагаем, что по сути изложенных в пояснительной записке оснований необходимо учитывать следующее.

2.1. Согласно ст. 30 Жилищного кодекса Российской Федерации **собственник** жилого помещения **несет бремя** его **содержания** и, если данное помещение является квартирой, **общего имущества собственников помещений** в соответствующем МКД.

В соответствии со ст. 158 Жилищного кодекса Российской Федерации собственник помещения в многоквартирном доме **обязан** нести расходы на

² <http://www.fondgkh.ru/reforma/narodu/hot/index.html>

³ http://www.fondgkh.ru/data/2015/06/01/1234477955/ЖКН_Otchet_2014.pdf

содержание принадлежащего ему помещения, а также *участвовать в расходах на содержание общего имущества* в многоквартирном доме *соразмерно своей доле в праве общей собственности* на это имущество путем внесения платы за содержание жилого помещения, взносов на капитальный ремонт.

Обязанность собственников помещений в многоквартирном доме нести расходы на выполнение капитального ремонта общего имущества была определена Жилищным кодексом с момента его принятия (т.е. с 2005 года). Но до декабря 2012 года вопросы введения взносов на капитальный ремонт, его размера *решало общее собрание собственников* помещений в доме. Если решение о накоплении средств не принималось, взносы на капитальный ремонт не включались в ежемесячные платежи собственников. В результате взносы на капитальный ремонт во многих МКД не собирались, что приводило к системному недоремонту жилищного фонда, а в ряде случаев – к переходу жилых домов в состав аварийного жилищного фонда.

В настоящее время 51% многоквартирных домов в Российской Федерации, в которых проживает 45 млн. человек, нуждаются в капитальном ремонте⁴.

После принятия Федерального закона № 271–ФЗ у собственников помещений в многоквартирных домах *возникла обязанность* по уплате взносов на капитальный ремонт *в размере минимального взноса*. В соответствии с действующим законодательством собственники помещений в многоквартирном доме могут накапливать средства на осуществление капитального ремонта путём формирования фонда капитального ремонта двумя способами:

- на счёте регионального оператора;
- на специальном счёте.

Таким образом, с принятием Федерального закона № 271–ФЗ установленные ЖК РФ взносы на капитальный ремонт в МКД должны вноситься независимо от желания собственников жилых помещений в этих домах. Одновременно федеральным законодателем были конкретизированы механизмы взимания и использования взносов на капитальный ремонт. Принятые меры направлены на увеличение объемов капитального ремонта, с целью не допускать перевода эксплуатируемого жилищного фонда в категорию аварийного и опасного для проживания.

2.2. В отношении того, что только 27% МКД на территории Пермского края включены в региональную программу капитального ремонта, необходимо отметить, что эта проблема правоприменения краевого закона, а не его отмены.

В июне т.г. в рамках рассмотрения инициативы депутата Чебыкина В.Л. о внесении изменений в Закон № 304-ПК было принято постановление Законодательного Собрания, согласно которому Правительству Пермского края в срок до 01.10.2015 было рекомендовано внести в установленном порядке на рассмотрение Законодательного Собрания проект закона Пермского края «О

⁴ По данным Министерства строительства Российской Федерации

внесении изменений в Закон Пермского края «О системе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Пермского края» по итогам реализации за 9 месяцев 2015 года Закона № 304-ПК, а также с учетом изменений федерального законодательства⁵.

Полагаем, что в рамках рассмотрения инициативы Правительства края могут быть рассмотрены и оптимизированы отдельные вопросы правоприменения Закона № 304-ПК.

2.3. Что касается вопроса участия государства в проведении капитального ремонта приватизированных помещений МКД, необходимо учитывать следующее.

В соответствии со ст. 1 Закона Российской Федерации от 04.07.1991 № 1541-1 (ред. от 16.10.2012) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 1541-1) приватизация жилых помещений – это бесплатная передача в собственность граждан Российской Федерации на *добровольной* основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, а для граждан Российской Федерации, забронировавших занимаемые жилые помещения, - по месту бронирования жилых помещений.

Статьей 9.1 Федерального закона № 1541-1 предусмотрено, что граждане, приватизировавшие жилые помещения, являющиеся для них единственным местом постоянного проживания, *вправе передать* принадлежащие им на праве собственности и свободные от обязательств жилые помещения *в государственную или муниципальную собственность*, а соответствующие органы исполнительной власти, органы местного самоуправления или уполномоченные ими лица обязаны принять их в собственность и заключить договоры социального найма этих жилых помещений с этими гражданами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Необходимо отметить, что с 01.03.2016 право на деприватизацию, как и право на приватизацию жилых помещений, будет отменено⁶.

Согласно ст. 16 Федерального закона № 1541-1 приватизация занимаемых гражданами жилых помещений в домах, требующих капитального ремонта, осуществляется в соответствии с указанным Законом. При этом за бывшим наймодателем *сохраняется обязанность* производить капитальный ремонт

⁵ Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 25.06.2015 № 1918 «О разработке проекта закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О системе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Пермского края»

⁶ П. 1 ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ (ред. от 28.02.2015, с изм. от 24.03.2015) «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»

дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда.

В ходе проведения жилищно-коммунальной реформы федеральным законодателем были предусмотрены механизмы участия государства в проведении капитального ремонта жилищного фонда на основе софинансирования из государственных и местных бюджетов.

Так, в целях создания безопасных и благоприятных условий проживания граждан, повышения качества реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий в июле 2007г. был принят Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»⁷ (далее – Федеральный закон № 185-ФЗ). Данным Федеральным законом были установлены правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям, в том числе на проведение капитального ремонта многоквартирных домов. Функции предоставления такой поддержки были возложены на вновь созданную некоммерческую организацию Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд).

Начиная с 2008г. Фондом ежегодно распределялись средства для софинансирования из федерального бюджета региональных адресных программ капитального ремонта многоквартирных домов. Условием предоставления финансовой поддержки являлось наличие софинансирования из региональных бюджетов, местных бюджетов и за счет средств собственников.

Согласно годовому отчету государственной корпорации - Фонд содействия реформированию ЖКХ за 2014 год⁸ всего в 2014 году в рамках региональных систем капитального ремонта было предусмотрено 36 099,9 млн. рублей, в том числе: средства Фонда в размере 5 597,7 млн.рублей, средства бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов — 18 308,1 млн. рублей, средства собственников жилых помещений — 12 194,0 млн. рублей.

На капитальный ремонт и модернизацию жилищного фонда в рамках подпрограммы «Формирование жилищной политики и повышение безопасности и комфортности проживания граждан Пермского края в жилищном фонде» в 2014 г. были предусмотрены средства в объеме 991,1 млн.руб., из которых 341,4 млн. руб. составляли средства федерального, краевого и местных бюджетов и 649,6 млн. руб. – средства собственников⁹.

⁷ Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»

⁸ <http://www.fondgkh.ru/result/result/statistic/172369.html>

⁹ Годовой отчет Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края о выполнении государственной программы Пермского края «Обеспечение

С принятием Федерального закона № 271–ФЗ, установившего обязанность собственников помещений МКД уплачивать взносы на капитальный ремонт в размере минимального взноса, актуальность бюджетного софинансирования расходов на капитальный ремонт общего имущества в МКД, поскольку эти взносы не обеспечивают покрытия потребности в финансировании данных расходов. В дальнейшем необходимость такой поддержки может быть постепенно сведена к нулю с учетом постепенного увеличения размера минимального взноса до уровня экономически обоснованного.

По данным Фонда, в среднем минимальный размер взноса обеспечивает только около 50 % фактической стоимости капитального ремонта МКД¹⁰.

При формировании системы капитального ремонта общего имущества в МКД, расположенных на территории Пермского края, законодательством края также учитывались интересы граждан, ставших собственниками жилых помещений в результате приватизации жилья.

В соответствии со ст. 16 Закона № 304-ПК в **первоочередном порядке** региональной программой капитального ремонта многоквартирных домов предусматривается проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, в которых требовалось проведение капитального ремонта на дату приватизации первого жилого помещения, при условии, что такой капитальный ремонт не проведен на дату утверждения или актуализации региональной программы капитального ремонта. Статьей 20 Закона № 304-ПК в отношении таких домов прописан механизм предоставления **мер государственной поддержки**.

С учетом изложенного, рассмотрение законопроекта считаем **не актуальным, последствия** его принятия, по нашему мнению, будут **негативными**.

Прежде всего, в случае принятия законопроекта на территории Пермского края будут отменены установленные в законе № 304-ПК правовые и организационные основы своевременного обеспечения капитального ремонта общего имущества в МКД, а также иные положения функционирования системы капитального ремонта в многоквартирных домах, расположенных на территории края, соответственно, **не будут в полной мере исполняться** установленные федеральным законодательством **полномочия органов государственной власти Пермского края** в части регулирования отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края» http://msa.permkrai.ru/upload/pages/1033132/dat_1429614746446.pdf

¹⁰ Информация Фонда о результатах мониторинга утверждения и реализации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в соответствии с требованиями ЖК РФ за I полугодие 2015 года - <http://www.fondgkh.ru/reforma/narodu/hot/index.html>

Одновременно с отменой закона будут отменены и установленные в нем положения о первоочередном порядке проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, в которых требовалось проведение капитального ремонта на дату приватизации первого жилого помещения, а также предусмотренная законом возможность предоставления мер государственной поддержки проведения капитального ремонта общего имущества в таких многоквартирных домах.

Отметим также, что отмена закона, несомненно, приведет к заявленной авторами цели принятия законопроекта по сокращению бремени собственников по содержанию общего имущества в МКД, но при этом будут *созданы условия для наращивания недоремонта* жилищного фонда, что может стать одной из причин перехода ряда жилых домов в состав аварийных.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная