



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"

09.01.2017

№ 1-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 09.12.2016 № 3953-16/07 на основе проекта закона Пермского края «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее дети-сироты), направленного в адрес Законодательного Собрания в порядке законодательной инициативы губернатором Пермского края Басаргиным В.Ф. (письмо от 08.12.2016 № СЭД-01-56-1726).

Проектом закона предлагается наделить органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Пермского края отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ) дети-сироты, не имеющие закрепленного жилого помещения, по окончании срока пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке, а также по завершении получения профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончания отбывания наказания в исправительных учреждениях, обеспечиваются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации благоустроенным жилым помещением специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений.

Авторами законопроекта предложено наделить органы местного самоуправления следующими государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот:

- **формирование специализированного жилищного фонда** для детей-сирот путем строительства и (или) приобретения жилых помещений;
- принятие решений о включении (исключении) жилых помещений в специализированный жилищный фонд для детей-сирот;
- **принятие решения о предоставлении детям-сиротам жилых помещений** по договору найма специализированного жилого помещения;
- **заключение, исполнение, расторжение договоров найма специализированного жилого помещения с детьми - сиротами;**
- **выявление** в установленном порядке **обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания детям-сиротам содействия в преодолении трудной жизненной ситуации**, и принятие решений о заключении договора найма специализированного жилого помещения **на новый пятилетний срок;**
- принятие решения о заключении договора социального найма с детьми-сиротами по окончании срока действия договора найма специализированного жилого помещения в отношении этого же жилого помещения и **заключение договора социального найма** в установленном законодательством порядке;
- **обеспечение содержания жилых помещений** специализированного жилищного фонда.

Для осуществления передаваемых государственных полномочий органы местного самоуправления **наделяются правом формировать муниципальный специализированный жилищный фонд.**

Порядок обеспечения детей-сирот жилыми помещениями муниципального жилищного фонда предлагается определять нормативным правовым актом Правительства Пермского края.

В законопроекте установлено, что *указанные государственные полномочия* по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями передаются органам местного самоуправления *за исключением полномочий по предоставлению жилых помещений во исполнение судебных решений о возложении на Правительство Пермского края обязанности предоставить жилые помещения специализированного жилого фонда Пермского края для детей-сирот, принятых до вступления в силу закона.*

Вступление Закона в силу предлагается с 01 июля 2017 года.

Кроме этого, в законопроекте предусмотрено, что **жилые помещения государственного специализированного жилищного фонда** для детей-сирот, строящиеся и (или) приобретенные по контрактам, заключенным до вступления в силу настоящего Закона, после их постройки (не переданные и (или) переданные детям-сиротам по договорам найма специализированных жилых помещений) **подлежат передаче** на безвозмездной основе **в собственность муниципальных образований** для включения их в муниципальный специализированный жилищный фонд.

Для реализации органами местного самоуправления отдельных

государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот **в законопроекте установлены:**

- **права и обязанности** государственных уполномоченных органов Пермского края при осуществлении органами местного самоуправления государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, а также права и обязанности органов местного самоуправления, при осуществлении переданных им государственных полномочий.

Государственными уполномоченными органами Пермского края по осуществлению органами местного самоуправления государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот определены Министерство социального развития Пермского края и Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края.

Органы местного самоуправления могут дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления государственных полномочий по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями муниципального специализированного жилищного фонда в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

- **порядок финансового обеспечения** передаваемых государственных полномочий и предоставления отчетности об их использовании;

Финансирование расходов на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот будет осуществляться за счет средств бюджета Пермского края в форме субвенций;

- **порядок осуществления контроля** за выполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот.

Контроль за выполнением государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот осуществляется Министерством социального развития Пермского края, финансовый контроль - Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края и Министерством финансов Пермского края;

- **ответственность органов местного самоуправления** за неисполнением либо ненадлежащим исполнением государственных полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- **неограниченный срок осуществления** органами местного самоуправления отдельных государственных **полномочий** по обеспечению жилым помещением детей-сирот, **основания и порядок их прекращения.**

*Осуществление отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления прекращается в случае неисполнения или неэффективного осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, использования не по назначению субвенций и нарушения законодательства Российской Федерации и Пермского края. В приложении к законопроекту предлагается утвердить **Методику***

определения объема субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований Пермского края на выполнение отдельных государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот (далее - Методика).

Согласно Методике размер субвенции для осуществления передаваемых государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями по договорам найма специализированных жилых помещений определяется с учетом:

- расчетной численности детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями по договорам найма специализированных жилых помещений в очередном финансовом году и плановом периоде по муниципальному образованию;

- средней расчетной стоимости одного 1 м² общей площади жилья муниципального района (городского округа), устанавливаемой Правительством Пермского края на III квартал текущего финансового года, с учетом коэффициента изменения средней стоимости 1 м² по отношению к III кварталу отчетного финансового года;

- нормы предоставления площади жилого помещения, в размере 33 м²;

- общей суммы потребности средств на содержание, отопление, текущий ремонт жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и уплату налога на имущество в очередном финансовом году и плановом периоде;

- коэффициента бюджетной обеспеченности расходов.

Объем субвенции на организацию осуществления государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот определяется с учетом:

- нормы численности работников (муниципальных служащих), определенной квалификации, необходимых для выполнения работ;

- фонда оплаты труда одного работника, исчисленного исходя из количества должностных окладов ведущего специалиста, применяемого при расчете годового фонда оплаты труда в соответствии с законодательством о денежном содержании государственных гражданских служащих Пермского края;

- расчетного показателя по материальным расходам на содержание одного работника в органах государственной власти Пермского края.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием объем средств, необходимый для реализации законопроекта, составит в 2017 - 2019 годах 1 434,2 млн. рублей, в том числе, в 2017 году – 120,3 млн. рублей, в 2018 году – 472,5 млн. рублей, в 2019 году – 841,4 млн. рублей.

Источником финансирования расходов по формированию муниципального специализированного жилищного фонда (2017 год – 72,6 млн. рублей, 2018 год – 361,5 млн. рублей, 2019 год – 715,7 млн. рублей) предлагаются средства бюджета Пермского края,

предусмотренные на строительство и приобретение жилых помещений для формирования специализированного жилищного фонда Пермского края для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот.

Источником финансирования расходов по содержанию жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда (2017 год – 46,1 млн. рублей, 2018 год – 106,0 млн. рублей, 2019 год – 117,4 млн. рублей) и расходов на администрирование (2017 год – 1,6 млн. рублей, 2018 год – 5,0 млн. рублей, 2019 год – 8,3 млн. рублей) предлагаются средства бюджета Пермского края, предусмотренные на обеспечение деятельности государственного казенного учреждения Пермского края «Управление жилыми помещениями для детей-сирот специализированного жилищного фонда»¹.

Принятие законопроекта не потребует дополнительного финансирования из бюджета Пермского края.

По существу рассматриваемого вопроса отметим следующее.

1. Конституцией Российской Федерации (пункт «ж» часть 1 статьи 72) установлено, что вопросы, связанные с социальной защитой, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации.

Принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установлены Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ (пункт 14.2 части 2 статьи 26.3) решение вопросов обеспечения жилыми помещениями детей-сирот отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Одновременно Федеральным законом № 184-ФЗ (часть 6 статьи 26.3) определено, что законами субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов.

¹ Проектом закона Пермского края «О бюджете Пермского края на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» предусмотрены средства на строительство и приобретение для детей-сирот жилых помещений специализированного жилищного фонда Пермского края ежегодно в объеме 670,2 млн. рублей, на управление специализированным жилищным фондом Пермского края в 2017 году – 83,8 млн. рублей, в 2018 году – 103,8 млн. рублей, в 2019 году – 114,3 млн. рублей.

2. Жилые помещения детям-сиротам из специализированного жилищного фонда на условиях договора найма специализированного жилого помещения предоставляются органами государственной власти Пермского края с 1 января 2013 года в связи с принятием Федерального закона от 29.02.2012 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

За период с 2013 года по 2016 год специализированный жилищный фонд Пермского края для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот был сформирован в 26 муниципальных образованиях.

В состав специализированного жилищного фонда Пермского края для детей сирот включены 2 147 жилых помещений в виде отдельных благоустроенных квартир, обеспеченных инженерными системами (электроосвещение, холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление, газоснабжение), общей площадью более 33 кв. метра, расположенных в населенных пунктах с развитой социальной, транспортной, коммунальной инфраструктурой, возможностью трудоустройства.

На 01.12.2016 в списках детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, состояло 2 869 человек. Ежегодное обеспечение жилыми помещениями специализированного жилищного фонда находится в пределах от 477 до 917 детей-сирот (в 2013 году – 917 детей-сирот, в 2014 году - 477 детей-сирот, в 2015 году – 715 детей-сирот, 2016 год – 660 детей-сирот)². С начала текущего года число детей-сирот, имеющих право на жилые помещения, возросло почти на 700 человек.

3. На пленарном заседании Законодательного Собрания Пермского края в декабре 2016 года прокурором Пермского края было отмечено, что на 1 ноября текущего года в службе судебных приставов остаются неисполненными более 300 исполнительных производств о предоставлении детям-сиротам жилья.

В половине муниципальных образований края, в том числе в городах с развитой инфраструктурой и промышленными предприятиями, в которых в общей сложности проживают 1 352 нуждающихся в жилье, строительство специализированного жилищного фонда для детей-сирот не осуществляется (г. Чусовой, г. Губаха, г. Александровск) или ведется в недостаточном объеме (г. Кудымкар). В районах Коми-Пермяцкого автономного округа (Гайнском, Косинском, Кочевском, Юрлинском, Юсьвинском), где проживают 558 детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями (из них у 223 право на жилье уже наступило), специализированный жилищный фонд также не строится.

Кроме этого, отмечено, что централизованное решение вопроса с обеспечением жильем детей-сирот приводит к возникновению мест массового расселения таких лиц, что не способствует их социальной адаптации в обществе.

² По информации, предоставленной Министерством социального развития Пермского края

В связи с этим, было предложено рассмотреть вопрос о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по обеспечению жильем детей-сирот.

Учитывая вышеизложенное, считаем, что рассмотрение данного законопроекта **актуально** и может привести к **положительным последствиям**, связанным с вовлечением органов местного самоуправления в реализацию гарантированных государством прав детей-сирот на обеспечение жилыми помещениями.

Вместе с тем, законопроект, по нашему мнению, содержит следующие **проблемные моменты**.

1. В законопроекте **не предусмотрена передача государственного полномочия по формированию списка детей-сирот**, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, **органам местного самоуправления**.

Вместе с тем, в проекте закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермской области «О мерах по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», направленном и.о. губернатора Пермского края Тушнолобовым Г.П. (письмо от 01.11.2016 № СЭД-01-56-1687) для рассмотрения Законодательным Собранием Пермского края, **формирование списка** детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, **предлагается закрепить за органами местного самоуправления по месту жительства детей-сирот**.

В действующей редакции статьи 6 Закона Пермской области от 29.12.2004 № 1939-410 «О мерах по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», регулирующей правоотношения, возникающие в связи с осуществлением государственных полномочий по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями, формирование списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, закреплено за органом исполнительной власти Пермского края, уполномоченным на предоставление социальной поддержки детям-сиротам.

2. В законопроекте органам местного самоуправления **передаются полномочия по формированию и содержанию муниципального специализированного жилищного фонда**, а также **заключению** договоров найма специализированного жилого помещения и **договоров социального найма** в отношении этих же помещений с детьми-сиротами. **Одновременно предлагается контроль за использованием жилых помещений** и (или) распоряжением жилыми помещениями нанимателями или членами семей нанимателей **по договорам социального найма**, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений **сохранить за государственным органом исполнительной власти**.

В части 8 статьи 6 Закона № 1939-419 контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями

закреплен за государственным уполномоченным органом опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних лиц Пермского края.

Вместе с тем, пунктом 9 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации к компетенции органов местного самоуправления отнесено осуществление муниципального жилищного контроля. При этом муниципальный жилищный контроль предусматривает проведение проверок соблюдения гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными и региональными законами в области жилищных отношений.

3. При регулировании финансового контроля авторами рассматриваемого законопроекта перечислены **методы финансового контроля** за осуществлением органами местного самоуправления отдельных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, которые **не в полной мере соответствуют** статье 267.1. Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Так, в статье 267.1. Бюджетного кодекса Российской Федерации к методам финансового контроля отнесены: проверка, ревизия, обследование и санкционирование операций. При этом обследование осуществляется путем оценки и анализа.

В законопроекте финансовый контроль предлагается осуществлять путем проведения проверок, ревизий, наблюдений, анализа и сверок.

4. **Размер субвенции** для осуществления передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями **предложено определять с учетом коэффициента бюджетной обеспеченности расходов.**

В Методике определения объема субвенций расчетная численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями по договорам найма специализированных жилых помещений в очередном финансовом году и плановом периоде по муниципальному образованию, умножается на коэффициент бюджетной обеспеченности расходов.

Коэффициент бюджетной обеспеченности расходов определяется путем деления расходов краевого бюджета, предусмотренного законом о бюджете на очередной финансовый год и плановый период для передачи в органы местного самоуправления на формирование муниципального специализированного фонда для детей-сирот, на объем общей потребности в средствах на обеспечение жильем детей-сирот в эти периоды.

Необходимо отметить, что в Методике планирования бюджетных ассигнований Пермского края³ объем расходов на формирование специализированного жилищного фонда Пермского края для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот по договорам найма специализированных жилых помещений установлен в размере 15% от

³ Приказ Министерства финансов Пермского края от 15.09.2015 № СЭД-39-01-22-208 «Об утверждении Методики планирования бюджетных ассигнований Пермского края»

общего объема потребности в средствах на обеспечение жильем детей-сирот в эти периоды.

Вместе с тем, в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации (часть 6 статьи 26.3 Федерального закона № 131-ФЗ) ***наделение*** органов местного самоуправления отдельными *государственными полномочиями осуществляется с передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов.*

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная