



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1

тел. 24-16-09,
факс 24-05-24,
ksp38@irksp.ru

Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

С.М. СОКОЛУ

"11" октября 2019 г. № 01/11-02/1814
На № _____ от "___" _____ 201__ г.

О направлении заключения КСП
Иркутской области от 21.10.2019
№ 11/56-Э

Уважаемый Сергей Михайлович!

В соответствии со статьей 7 Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» направляем Вам заключение КСП Иркутской области от 21.10.2019 № 11/56-Э по результатам экспертизы проекта Закона Иркутской области «О внесении изменения в статью 5 Закона Иркутской области «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» (ПЗ-592).

Приложение: на 1 л. в 1 экз.

Председатель

И.П. Морохова

Махтина Ю.Б.
Тел. +7 (3952) 24-02-92



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 11/56-Э

по результатам экспертизы проекта Закона Иркутской области «О внесении изменения в статью 5 Закона Иркутской области «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области»» № ПЗ-592

21 октября 2019 года

г. Иркутск

*Утверждено распоряжением председателя КСП
Иркутской области от 21.10.2019 №123-р*

Заключение по результатам экспертизы проекта Закона Иркутской области «О внесении изменения в статью 5 Закона Иркутской области «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области»» (далее – Законопроект, проект Закона) подготовлено на основании поручения Законодательного Собрания Иркутской области от 25.09.2019 №3470.

Законопроект разработан Прокуратурой Иркутской области и внесен на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области в соответствии со ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Целью Законопроекта является внесение изменений в статью 5 Закона Иркутской области от 28.12.2012 №164-ОЗ «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» (далее – Закон №164-ОЗ) регулиующую формирование специализированного жилищного фонда Иркутской области для детей-сирот, лиц из числа детей-сирот. Законопроектом предлагается:

1) в части 2 статьи 5 Закона №164-ОЗ слова «в порядке, установленном Правительством Иркутской области» заменить словами «в порядке и сроки установленном Правительством Иркутской области».

2) дополнить статью 5 Закона №164-ОЗ частью 3 следующего содержания: «**3. Специализированный жилищный фонд Иркутской области для детей-сирот, лиц из числа детей сирот формируется в течение календарного года в пределах лимитов доведенных бюджетных обязательств в объемах, предусматриваемых на финансовый год соответствующей государственной программой области».**

Согласно Пояснительной записке к Законопроекту принятие указанного закона не потребует дополнительного финансирования, в связи с чем финансово-экономическое обоснование к законопроекту отсутствует.

Таким образом, финансово-экономическая экспертиза Законопроекта, предусмотренная в рамках полномочий Контрольно-счетной палаты Иркутской области (далее – КСП области) 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», не проводилась.

Вместе с тем, по результатам проведения экспертизы Законопроекта КСП области отмечает следующее.

1. Решение вопросов по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, за исключением субвенций из федерального бюджета (подпункт 14.2 п. 2 ст. 26.3. Закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ¹).

В силу положений ст. 8 Бюджетного кодекса РФ установление и исполнение расходных обязательств субъекта РФ относятся к бюджетным полномочиям названного публично-правового образования. При этом органы государственной власти субъекта РФ вправе самостоятельно определять направления расходования денежных средств своего бюджета (ст. 31 Бюджетного кодекса РФ).

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий (ст. 65 Бюджетного кодекса РФ).

В соответствии со ст. 85 Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства субъекта РФ возникают в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам совместного ведения. В соответствии с пунктом 2 статьи 85 Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства субъекта РФ устанавливаются органами государственной власти субъекта РФ самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона 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) и п. 8 ч. 1 ст. 92, ст. ст. 98.1, 109.1 Жилищного кодекса РФ, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее - дети-сироты) имеют право на предоставление благоустроенного жилья по окончании пребывания в государственных и негосударственных учреждениях для детей-сирот или в приемных семьях. Такое право у данной категории граждан возникает, если они не имеют закрепленного за ними жилого помещения или их возвращение в ранее занимаемые и сохраненные за ними жилые помещения невозможно.

Жилье предоставляется однократно из специализированного жилищного фонда в виде отдельной квартиры или отдельного жилого дома на основании заявления ребенка по достижении им возраста 18 лет или до достижения этого возраста в случае обретения полной дееспособности: по окончании срока пребывания ребенка в образовательных, медицинских и иных организациях для детей-сирот, а также по завершении получения профессионального образования, или по окончании прохождения военной службы по призыву, или по окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях. Право на обеспечение жилым помещением сохраняется за ребенком-сиротой до его фактического обеспечения жильем.

Порядок предоставления жилых помещений детям-сиротам установлен региональным Законом №164-ОЗ. Жилые помещения предоставляются по месту их жительства в соответствующем населенном пункте Иркутской области. В случае отсутствия жилых помещений в соответствующем населенном пункте с письменного согласия указанных лиц им предоставляются жилые помещения в другом населенном пункте Иркутской области.

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Жилое помещение по договору найма специализированного жилого помещения в виде жилого дома, квартиры, благоустроенных применительно к условиям соответствующего населенного пункта, предоставляется детям-сиротам общей площадью 33 квадратных метра. С учетом конструктивных и технических параметров многоквартирного дома или жилого дома размер общей площади жилого помещения может быть увеличен (уменьшен) не более чем на 5 квадратных метров. В случае отсутствия возможности предоставить жилое помещение в установленном размере, жилое помещение может быть предоставлено детям-сиротам общей площадью более 33 квадратных метров в порядке, установленном министерством имущественных отношений Иркутской области (далее – Минимущество).

С учетом внесенных с декабря 2018 года изменений в Закон №159-ФЗ и Закон №164-ОЗ, общее количество жилых помещений в виде квартир, предоставляемых детям-сиротам в одном многоквартирном доме, не может превышать 25 процентов от общего количества квартир предоставляемых в одном многоквартирном доме за исключением населенных пунктов с численностью жителей менее 10 тысяч человек, а также многоквартирных домов, количество квартир в которых составляет менее десяти (ч.ч. 2, 2(1), 3 ст. 2 Закона № 164-ОЗ).

В соответствии со ст. 4 Закона №164-ОЗ формирование списка детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями (далее - список), в разрезе муниципальных образований Иркутской области, исходя из их места жительства отнесено к полномочиям органа опеки и попечительства (министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области).

В целях предоставления детям-сиротам жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений формируется специализированный жилищный фонд Иркутской области для детей-сирот. Формирование специализированного жилищного фонда Иркутской области для детей-сирот осуществляется Минимуществом (ст. 5 Закона № 164-ОЗ).

Согласно Порядку формирования специализированного жилищного фонда Иркутской области для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», утвержденному Постановлением Правительства Иркутской области от 02.09.2013 № 330-пп (далее – Порядок формирования специализированного жилищного фонда), формирование специализированного жилищного фонда для детей-сирот осуществляется на основании информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области о месте жительства детей-сирот и принятых решениях об удовлетворении заявлений о предоставлении благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда Иркутской области, а также с учетом мониторинга и прогнозирования состояния рынка объектов жилищного фонда и жилищного строительства в Иркутской области и получаемой от органов местного самоуправления информации об условиях для жилищного строительства на территории соответствующего муниципального образования Иркутской области. Данная информация направляется в Минимущество ежегодно не позднее 1 ноября.

Заявление о предоставлении жилого помещения в орган опеки и попечительства по месту жительства представляется лицами, достигшими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

2. В Иркутской области численность лиц, включенных в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями по состоянию на

01.07.2019 составляла **14 305 человек**². Только за год (с 01.07.2018) прирост составил 612 человек. При этом в составе нуждающихся числятся 9 937 детей-сирот в возрасте старше 18 лет (из них 4 189 детей-сирот в возрасте старше 23 лет), право на обеспечение жильем, по достижении им возраста 18 лет которых, нарушено. Порядка 40 % детей-сирот ожидают жилье 4-5 лет и более (таблица).

Наименование показателя	01.01.2013	01.01.2014	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.07.2019
1. Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, включенных в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями, чел.	10 276	11 050	11 121	11 711	12 452	13 158	13 158	14 006
2. Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, включенных в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями, у которых право на получение жилого помещения возникло и не реализовано (старше 18 лет), чел.	7 132	7 618	7 374	7 851	8 581	9 205	9 215	9 937
2.1 из них старше 23 лет	нет данных	3 275	3 280	3 423	3 574	3 833	3 833	4 189

В течение 2013-2018 годов 3 457 жилых помещений приобретено или построено на территории 35 муниципальных образований второго уровня, при этом нуждающиеся в жилье состоят на учете во всех 42 муниципальных районах и городских округах. В 2015-2017 годах жилье приобреталось или строилось на территории 18-20 городов и районов, в 2018 году - на территории 9 городов и районов (таблица).

№ п/п	Территория МО	Жилые помещения, предоставленные детям-сиротам					
		2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
	Количество МО	3	26	18	20	20	9
1	Аларский район		40				
2	Ангарский ГО			42	25	95	5
3	Балаганский район		12		8		
4	Баяндаевский район		28	18	1		
5	Боханский район		32				
6	город Братск		2	86	50	50	
7	город Зима		78		30	72	84
8	город Иркутск		63	99		2	0
9	город Саянск		18	55	3	53	
10	город Свирск		41	11			
11	город Тулун	10	52	25	6	29	
12	город Усолье-Сибирское		40	66	60	40	61
13	город Усть-Илимск					21	
14	город Черемхово		80		30	14	
15	МО города Бодайбо и района			1			
16	Жигаловский район		8				
17	Заларинский район	3	60		33	43	
18	Зиминский район		10				
19	Иркутский район		55	70	11		
20	Качугский район		25	10	9	1	
21	Киренский район						8
22	Куйтунский район		18				50
23	Нижнеилимский район		27				
24	Нижнеудинский район		60	30	41	4	7
25	Нукутский район		21	10	11	13	10
26	Ольхонский район		26	4			
27	Осинский район	4	46				
28	Слюдянский район		24	40	35	2	
29	Усольский район			37		24	
30	Усть-Удинский район		38	10	4	16	16
31	Усть-Кутский район				17	61	
32	Эхирит-Булагатский район				28	24	
33	Тайшетский район				94	5	

² Данные министерства социального развития, опеки и попечительства

34	Шелеховский район		96	131	166	187	
35	Чунский район						36
Количество жилых помещений		17	1000	745	662	756	277

В течение 2016-2018 годов квартиры на территории г. Иркутска практически не приобретались, где вопрос приобрел крайнюю форму остроты (численность нуждающихся в г. Иркутске на 01.01.2016 составляла 830 чел., на 01.01.2017 – 1023 чел., на 01.01.2018 – 1330 чел., на 01.07.2019 – 1982 чел.), что послужило одним из оснований для обращения лиц из их числа детей сирот с исковыми заявлениями в суд.

Так, решением Иркутского областного суда от 07.12.2018 №3а-168/2018 признана не действующей со дня вступления решения суда в законную силу статья 5 Закона № 164-ОЗ в той мере, в какой отсутствует указание срока формирования специализированного государственного жилищного фонда области в необходимых объемах для своевременного обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет, по договорам найма специализированных жилых помещений в соответствии с федеральным законодательством РФ.

Планирование объемов бюджетных ассигнований на исполнение действующих обязательств в соответствии с требованиями статьи 174.2. Бюджетного кодекса РФ и Порядка и методики планирования бюджетных ассигнований областного бюджета, утвержденного Приказом министерства финансов Иркутской области от 06.08.2012 № 35н-мпр, осуществляется на очередной финансовый год и плановый период (трехлетний период).

По данным Минимущества сверх предусмотренного Законом о бюджете на 2019-2021 годы объема бюджетных ассигнований для обеспечения жилыми помещениями всех детей-сирот с учетом цены за 1 кв. м в размере 40 075 рублей (Приказ Минстроя России от 12.09.2018 № 572/пр) существует потребность в сумме более 11 млрд. рублей.

Недостаточный уровень ресурсного обеспечения, влекущий низкий уровень предоставления жилья, приводит к длительным срокам ожидания получения жилых помещений детьми-сиротами, в то время как Федеральный закон № 159-ФЗ предусматривает предоставление жилья данной категории граждан по достижении ими возраста 18 лет. Неисполнение данной законодательной нормы влечет нарушение конституционного права человека на жилье. Однако в действующем законодательстве ответственность региональных уполномоченных органов (должностных лиц) за непредоставление жилья лицам из числа детей-сирот не конкретизирована.

Учитывая, что установление и исполнение расходных обязательств субъекта РФ зависит от финансовых возможностей бюджета и принимая во внимание, что численность нуждающихся, включаемых в очередь ежегодно примерно равна (или выше) количеству ежегодно предоставляемых жилых помещений, определить (установить) срок формирования специализированного жилищного фонда в необходимых объемах для своевременного обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет сложно реализуемо.

Определить срок формирования специализированного жилищного фонда в необходимых объемах и, следовательно, достижения цели по предоставлению жилья всем детям-сиротам, подлежащим обеспечению в соответствии со статьей 8 Федерального закона № 159-ФЗ возможно в соответствующих региональных документах стратегического планирования (государственных программах).

Как было отмечено, поскольку определение порядка обеспечения детей-сирот жилыми помещениями в Иркутской области относится к полномочиям субъекта РФ, его реализация зависит от финансовых возможностей его бюджета с учетом интересов других граждан.

Порядком формирования специализированного жилищного фонда установлено, что формирование специализированного жилищного фонда для детей-сирот, лиц из числа детей-сирот осуществляется Минимуществом в пределах средств, утвержденных в областном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставленных на эти цели областному бюджету.

Таким образом, Законом №164-ОЗ установлены расходные обязательства Иркутской области, а Постановлением Правительства Иркутской области № 330-пп определены пределы средств, направляемых на эти цели (объем бюджетных ассигнований, утвержденных в областном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставленных на эти цели областному бюджету) или объем бюджетных обязательств.

Предложенными поправками в Законопроект предлагается установить, что **специализированный жилищный фонд Иркутской области** формируется в течение календарного года **в пределах лимитов доведенных бюджетных обязательств** в объемах, предусматриваемых на финансовый год соответствующей государственной программой области».

В этой части КСП области отмечает, что государственная программа - это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития Иркутской области, не являющийся расходным обязательством. Кроме этого, согласно ежеквартально предоставляемой Минимуществом информации в целях подготовки мониторинга расходования денежных средств, предусмотренных в бюджете Иркутской области на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, проводимого КСП области, лимиты бюджетных обязательств доводятся до Минимущества в объемах равных бюджетным ассигнованиям, предусмотренным в областном бюджете на текущий финансовый год.

Анализ регионального законодательства других субъектов РФ показал, что законами субъектов РФ не установлены сроки и не определены необходимые объемы для своевременного обеспечения жилыми помещениями детей-сирот. Лишь в отдельных законах предусмотрены статьи, касающиеся источника финансирования соответствующих расходов. Так, например, статьей 5 закона Новосибирской области от 05.06.2013 № 331-ОЗ³ установлено, что финансирование расходов, связанных с реализацией закона, осуществляется за счет средств областного бюджета Новосибирской области. Аналогичная норма содержится в статье 7 закона Калужской области от 25.10.2012 № 338-ОЗ⁴ и статье 5 Закона Калининградской области от 28.12.2005 № 714⁵.

Предельные объемы денежных средств, направляемые на формирование специализированных жилищных фондов (бюджетные обязательства) закреплены в

³ Закон Новосибирской области от 05.06.2013 № 331-ОЗ «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;

⁴ Закон Калужской области от 25.10.2012 № 338-ОЗ «О реализации прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа на жилое помещение»;

⁵ Закон Калининградской области от 28.12.2005 № 714 «Об обеспечении дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

подзаконных нормативных правовых актах. Так, например, постановлением Администрации Алтайского края от 28.07.2014 № 351⁶ установлено, что строительство (приобретение) жилых помещений для детей (лиц), оставшихся без попечения родителей, осуществляется за счет средств краевого бюджета и субсидий, поступающих на указанные цели из федерального бюджета. Финансирование строительства (приобретения) жилых помещений для детей (лиц), оставшихся без попечения родителей, в соответствующем финансовом году осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели законом Алтайского края о краевом бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период. Постановлением Правительства Республики Тыва от 30.12.2014 № 625⁷ предусмотрено, что формирование специализированного жилищного фонда осуществляется Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Тыва за счет средств, предусмотренных в республиканском бюджете Республики Тыва на соответствующий финансовый год; а также субсидий республиканскому бюджету Республики Тыва, поступающих на эти цели из федерального бюджета, на основании списка подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее - список), сформированного Министерством труда и социальной политики Республики Тыва.

Исходя из изложенного, КСП области полагает, что рекомендуемая разработчиками Законопроекта к дополнению часть 3 статьи 5 Закона №164-ОЗ требует доработки.

Заместитель председателя



Ю.Б. Махтина

⁶ Постановление Администрации Алтайского края от 28.07.2014 № 351 «Об утверждении порядка обеспечения жилыми помещениями специализированного жилищного фонда детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей»

⁷ Постановление Правительства Республики Тыва от 30.12.2014 № 625 «Об утверждении порядка формирования специализированного жилищного фонда Республики Тыва для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и предоставления жилых помещений из указанного фонда»