

УДК 336.61

Д. С. Шенбергер

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА ОБЩЕГО ИМУЩЕСТВА В МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМАХ

Рассмотрены вопросы бюджетного финансирования капитального ремонта многоквартирных домов в рамках Федерального закона от 21.07.2007 N 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Называется ряд актуальных проблем, связанных с правовым регулированием финансовых отношений в жилищном хозяйстве страны.

Ключевые слова: фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, капитальный ремонт общего имущества многоквартирного жилого дома, бюджетное финансирование.

В течение уже трех лет (2008 – 2010) собственники помещений в многоквартирном доме могут пользоваться преимуществами, предоставляемыми им Федеральным законом от 21.07.2007 N 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Закон о Фонде), который предусматривает софинансирование из разных источников работ по капитальному ремонту многоквартирных домов. Собственникам помещений достаточно оплатить небольшую часть стоимости работ (не менее 5%), остальная сумма выделяется за счет финансовых ресурсов публично-правовых образований (за счет средств Федерального Фонда содействия реформированию ЖКХ, а также регионального и местного бюджетов).

Законом о Фонде предусмотрен особый порядок выделения федеральных финансовых средств на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Одно из клю-

чевых условий этого порядка – сотрудничество многих заинтересованных лиц в реализации, в том числе в финансировании, широкомасштабной программы капитального ремонта жилищного фонда страны. С одной стороны, получение финансовой поддержки на ремонт конкретного дома за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ, а также сумм долевого финансирования из регионального и местного бюджетов возможно, только если субъект РФ в целом и конкретное муниципальное образование соответствуют требованиям, изложенным в ст. 14 Закона о Фонде. С другой стороны, предоставление федеральных денег связано с проявлением инициативы самих собственников помещений в многоквартирных домах. Кроме того, реальная практика такова, что в подавляющем большинстве случаев товарищества собственников жилья, жилищные, жилищно-строительные кооперативы, иные специализированные потребительские кооперативы, управляющие организации выступают инициатором участия конкретного многоквартирного дома в федеральной программе капитального ремонта. Субъекты, осуществляющие управление общим имуществом многоквартирных домов на установленных основаниях, также косвенно заинтересованы в получении денежных средств и должны выполнить ряд условий, чтобы получить финансирование на капитальный ремонт конкретного многоквартирного дома.

По замыслу федерального законодателя, действие особого порядка выделения федеральных финансовых средств на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, установленного Законом о Фонде, должно было гарантировать достижение запланированных целей по обновлению жилищного фонда страны, обеспечение обоснованности, эффективности, адресности и оперативности при выделении денежных средств. Несмотря на это трехлетняя практика работы Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства говорит о том, что отдельные проблемы в правовом регулировании финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах присутствуют.

Бюджетные средства перечисляются управляющей организации в виде бюджетных субсидий на основании ст. 78 БК РФ в целях финансового обеспечения расходов юридических лиц, связанных с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг (Письмо Минфина России от 25.03.2008 N 02-13-10/832). Положение п. 11 ст. 20 Закона о Фонде допускает выплату аванса подрядчику в размере не более 30% размещенных на отдельном банковском счете

средств. Пункт 12 ст. 20 Закона о Фонде запрещает управляющей организации пользоваться и распоряжаться средствами, перечисленными на отдельные банковские счета для проведения ремонта, никаким иным образом, кроме как на выплату аванса подрядчику и оплату выполненных им работ. Тем не менее законодательство не защищает бюджетные средства, зачисленные на указанные счета, от взыскания в счет погашения задолженности управляющей организации в порядке исполнения решения суда или взыскания налоговых платежей. При этом отсутствуют какие-либо правовые механизмы, не допускающие обращение взыскания на бюджетные средства на счетах управляющих организаций, имеющих задолженность перед контрагентами и бюджетом.

Орган местного самоуправления вправе установить порядок расчета размера субсидий, выделяемых на ремонт дома, в зависимости от категорий собственников помещений, т.е. финансовые средства могут выделяться в части расходов на капитальный ремонт всех собственников или только отдельных их категорий. Например, субсидия может предоставляться только в части компенсации доли расходов граждан – собственников жилых помещений и публично-правовых образований – собственников жилых и нежилых помещений, тогда как организации, владеющие помещениями в доме, должны оплачивать капитальный ремонт в полном объеме (а не 5%, как остальные собственники) пропорционально доле в общем имуществе. Подтверждением этому служат показательная правоприменительная практика Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа (например, Постановления ФАС ВСО от 22.10.2009 по делу N А19-47384/09, Постановления ФАС ВСО от 21.04.2009 N А10-2679/08-35-Ф02-1330/09, в передаче на пересмотр дела отказано Определением ВАС РФ от 27.08.2009 N ВАС-10351/09). На наш взгляд, существующее положение не отвечает принципу справедливости и обоснованности при выделении бюджетных средств, хотя бы потому, что по своему благосостоянию отдельные граждане менее нуждаются в финансовой поддержке, чем малый бизнес, часто располагающийся в нежилых помещениях многоквартирных домов.

На управляющую организацию возлагается обязанность использовать бюджетные средства и средства собственников помещений по целевому назначению – для оплаты расходов на капитальный ремонт общего имущества. Выявление нецелевого использования средств является традиционным основанием для приостановления финансирования и в последующем – для возврата перечисленных управляющей организации бюджетных средств. Согласно п. 1.1 ст. 20 Закона о

Фонде контроль за расходованием средств Фонда содействия реформированию ЖКХ, направленных на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда и предусмотренных в бюджете субъекта РФ и (или) местном бюджете на долевого финансирование проведения капитального ремонта многоквартирных домов, осуществляется в порядке, установленном законодательством РФ для контроля за использованием межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. Иначе говоря, путем проверок Счетной палаты РФ и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (п. 2.1 ст. 157 БК РФ). Целевое использование средств местного бюджета, а также доли финансирования капитального ремонта, внесенной муниципальным образованием как собственником помещений, может быть проконтролировано органом муниципального финансового контроля. Кроме того, не исключены и прокурорские проверки целевого использования полученных управляющими организациями средств долевого финансирования ремонта.

Целевое предназначение – неотъемлемый признак любых бюджетных средств. Законом о Фонде предусмотрены цели, условия и порядок предоставления сумм финансовой поддержки на проведение капитального ремонта. В частности, в соответствии с п. 5 ст. 15 Закона о Фонде средства Фонда, долевого финансирования за счет средств бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и собственников помещений могут использоваться только на проведение закрытого перечня работ (указан в п. 3 ст. 15 Закона о Фонде), разработку и проведение государственной экспертизы проектной документации для капитального ремонта.

В п. 5 Правил возврата финансовой поддержки, предоставленной за счет средств Государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.12.2009 N 1134, расшифровано, что нецелевым является использование указанных средств на цели, не соответствующие целям, определенным региональными адресными программами, для реализации которых предоставлена финансовая поддержка за счет средств Фонда, включая направление средств Фонда на банковские депозиты, приобретение активов (валютных ценностей, ценных бумаг, иного имущества), осуществление расходов без документального обоснования таких расходов, а также на оплату работ по капитальному ремонту многоквартирных домов в нарушение требований, установленных ч. 5 ст. 15 и ч. 9 ст. 20 Закона о фонде, и на проведение мероприятий в отношении многоквартирных домов, не включенных в региональную адресную программу. Приведенный нормативный документ

распространяется только на взаимоотношения Фонда и получателей его средств – субъектов РФ и муниципальных образований. При этом цели, условия, порядок предоставления субсидий управляющим организациям, а также порядок возврата субсидий в случае нарушения таких условий определяются нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами (п. 3 ст. 78 БК РФ) и должны находить свое отражение в договоре (соглашении) о предоставлении субсидии, заключаемом между муниципальным образованием и управляющей организацией. Правовая природа договора (соглашения) о выделении субсидий на капитальный ремонт общего имущества в доме непонятна: то ли это гражданско-правовая сделка, то ли это особый финансовый договор.

Одним из вариантов нецелевого использования средств Фонда и бюджетов является завышение объемов выполненных ремонтных работ. Так, при проведении контроля целевого использования средств контрольно-счетными органами может быть выявлено завышение объемов работ. Бюджетные субсидии в части стоимости завышенных объемов работ признаются неправомерно израсходованными, и управляющей организации предъявляется требование вернуть их. Фактически получается, что акты выполненных работ содержат недостоверную информацию. В связи с этим орган местного самоуправления, руководствуясь муниципальным правовым актом о порядке возврата субсидий в случае нарушения условий их предоставления, а также опираясь на договор о предоставлении субсидии, при отказе управляющей организации возместить неправомерно израсходованные суммы вправе обратиться в суд с соответствующим иском. Рассматривая подобную ситуацию, сыплемся на пример из судебной практики, приведенный в Постановлении ФАС ВСО от 11.06.2010 по делу N A33-10575/2009. При этом в соглашении о предоставлении субсидии допускается устанавливать неустойку за нарушение срока возврата субсидии при выявлении нецелевого использования.

В свою очередь, управляющая организация – заказчик по договору подряда может обратиться с аналогичным требованием к подрядчику. Требования заказчика основываются на том, что оплате подлежат только фактически выполненные работы (п. 1 ст. 711 ГК РФ). Важно отметить, что наличие акта приемки работ, подписанного заказчиком, не лишает его права представить суду свои возражения по объему, стоимости и качеству работ (п. п. 12, 13 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 24.01.2000 N 51 «Обзор практики разрешения споров по договору строительного подряда»). Получение подрядчиком излишней оплаты

по причине завышения фактически выполненных объемов работ рассматривается как неосновательное обогащение и подлежит возврату (см. п. 4 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 11.01.2000 N 49 «Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением норм о неосновательном обогащении»). При этом факт завышения объемов выполненных работ следует доказать. Как правило, арбитрам бывает достаточно актов контрольных обмеров, составленных в присутствии представителей заказчика и подрядчика (Постановления ФАС ПО от 18.02.2010 по делу N A12-10296/2009, ФАС ЦО от 03.02.2009 N Ф10-6230/08), и (или) результатов строительно-технических экспертиз (Постановления ФАС СЗО от 09.06.2010 по делу N A56-13593/2009, от 22.03.2010 по делу N A21-809/2009, ФАС ПО от 26.04.2010 по делу N A55-13201/2009, ФАС ДВО от 03.11.2009 N Ф03-5839/2009). Если суд сочтет доказательства недостаточными, он откажет управляющей организации в удовлетворении требований к подрядчику (Решения Арбитражного суда Томской области от 02.08.2010 N A67-3515/2010, Арбитражного суда Амурской области от 03.06.2010 N A04-1903/2010).

По сути, завышение объема работ – это основание для возврата бюджетной субсидии и взыскания суммы неосновательного обогащения с подрядчика. С учетом того, что в рамках правоотношений по поводу проведения капитального ремонта общего имущества управляющая организация является исполнителем для собственников помещений, последние на аналогичных основаниях вправе требовать перерасчета стоимости выполненных работ и возврата (зачета в счет оплаты других услуг и работ) излишне внесенных платежей за капитальный ремонт (в части стоимости невыполненного объема работ).

Несоответствие фактически выполненных ремонтных работ перечню, предусмотренному п. 3 ст. 15 Закона о Фонде, а также выполнение ремонта в домах, не включенных в региональную адресную программу, также квалифицируются как нецелевое использование бюджетных средств. В такой ситуации орган местного самоуправления потребует у управляющей организации вернуть бюджетную субсидию. В то же время в отсутствие нарушений условий договора со стороны подрядчика управляющая организация не вправе не оплачивать фактически выполненные им работы. Например, в Постановлении Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2010 по делу N A23-641/10Г-15-38 (по спору о взыскании подрядчиком с управляющей организации долга) отмечено, что нормы Закона о Фонде регулируют порядок расходования средств, направленных на

предоставление финансовой поддержки для проведения капитального ремонта многоквартирных домов и не исключают обязанность управляющей организации оплатить выполненные подрядчиком строительные работы. Также не заслуживает внимания ссылка заявителя на то, что представленные в материалы дела акты приемки работ по капитальному ремонту многоквартирных домов не согласованы с органом местного самоуправления, поскольку это не отрицает факта выполнения работ истцом. В итоге получается, что в случае нецелевого использования субсидии управляющая организация обязана погасить задолженность перед подрядчиком и одновременно вернуть бюджетные средства органу местного самоуправления.

По вопросу, следует ли возвращать суммы, уплаченные собственниками помещений (5%), нужно исходить из условий договоренности с ними. Если в решении общего собрания о проведении капитального ремонта были предусмотрены те виды работ, которые были фактически выполнены, это означает, что управляющая организация исполнила свои обязательства перед собственниками. Если же некоторые работы были проведены без согласования с собственниками помещений, целесообразно вынести вопрос о дальнейшем порядке расчетов на обсуждение общего собрания собственников помещений в доме.

Заметим, что без согласия собственников помещений управляющая организация не вправе требовать от них оплаты выполненных работ в полном объеме (то есть доплаты 95% стоимости ремонта), если бюджетную субсидию пришлось вернуть. Причина в том, что отношения между ней и собственниками носят договорной характер и соглашение было заключено на условиях оплаты

только 5% стоимости ремонта. Для собственников это цена работ, согласованная договором, которую неправомерно изменять в одностороннем порядке. Полагаем, что и истребовать с жильцов 95% стоимости работ как неосновательное обогащение у управляющей организации не получится. В соответствии с п. 1 ст. 1102 ГК РФ неосновательным обогащением считается имущество, которое одно лицо без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло за счет другого лица. В нашем случае собственники помещений получили результаты ремонтных работ в объеме и на условиях, определенных сделкой. Следовательно, выполнение работ, которые не оплачиваются за счет средств Фонда, влечет убытки управляющей организации в размере возвращаемой субсидии.

Особо подчеркнем, что в случае если возврат субсидии обусловлен выполнением ремонтных работ, не заказанных собственниками помещений, денежные суммы возвращаются и жильцам. В такой ситуации получается, что некоторые работы были проведены управляющей организацией по собственному усмотрению (вне рамок какой-либо сделки).

В завершение отметим, что проблемные вопросы правового регулирования финансирования капитального ремонта многоквартирных домов преимущественно находятся в области взаимодействия норм финансового права и других отраслей российского права. Несогласованность финансового, гражданского и жилищного законодательства приводит к тому, что федеральная программа капитального ремонта жилищного фонда нашей страны идет с некоторыми затруднениями.