

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ  
ПРИ МИНИСТЕРСТВЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И  
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

127994, Москва, ул. Садовая-Самотечная, дом 10, стр. 1. Тел. (495) 647-15-80  
e-mail: Svetlana.Kuzmenko@minstroyrf.gov.ru

24 июня 2021 г.

№ ОС-2021/6. 257

на № 21329-ИФ/02 от 25.05.2021

Министру  
строительства и жилищно-коммунального  
хозяйства Российской Федерации

И.Э. Файзуллину

Уважаемый Ирек Энварович!

Направленный Вами проект доработанного федерального закона «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект) рассмотрен.

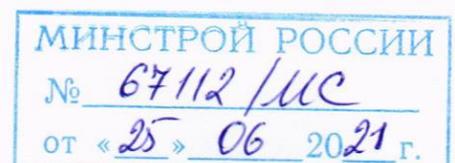
Отмечаем, что Минстроем России учтены предложения и замечания Общественного совета при Минстрое России направленные письмом от 30 марта 2021 года № ОС-2021/6.211. По результатам рассмотрения считаем возможным согласовать Законопроект с учетом дополнительных предложений и замечаний членов Общественного совета при Минстрое России.

Приложение: предложения и замечания на 10 л. в 1 экз.

Председатель

*С уважением,  
Степашин*

С.В. Степашин



## **Предложения и замечания**

**к проекту федерального закона «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в редакции, направленной на рассмотрение в Правительство Российской Федерации письмом от 24 мая 2021 г. № 21010-ИФ/02**

Проект федерального закона «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) предусматривает создание Фонда развития территорий (далее – Фонд) путем объединения публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» и государственной корпорации - Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее также – Фонд ЖКХ).

Рассматриваемый законопроект представляет собой доработанный вариант проекта, который рассматривался ранее. Содержание законопроекта существенно отличается от предыдущего проекта.

Так, в отличие от первоначального проекта в рассматриваемом законопроекте предлагается признать утратившим силу Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (статья 20 законопроекта), в связи с чем в законопроект включено значительное число статей, регулирующих вопросы предоставления Фондом средств финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ переселение граждан из аварийного жилищного фонда, предоставляемой в настоящее время Фондом ЖКХ. При этом в законопроекте практически не предлагается регулирования вопросов предоставления Фондом средств поддержки на цели капитального ремонта многоквартирных домов, модернизации коммунальной инфраструктуры, делая отсылки к порядку и условиям, которые должны

определяться Правительством Российской Федерации. При этом законопроектом предлагается определить, что *«нормы настоящего Федерального закона применяются к правоотношениям, возникающим в связи с предоставлением такой финансовой поддержки, в части, не противоречащей указанным порядкам»*, тем самым устанавливая приоритет нормативного правового акта Правительства перед федеральным законом (см. часть 3 статьи 7 законопроекта), что представляется недопустимым. Также законопроект не предлагает регулирования вопросов предоставления Фондом поддержки на цели комплексного развития территории жилой застройки.

Перечень функций и полномочий Фонда существенно расширен (статья 5 законопроекта) по сравнению с первоначальным проектом. Тем не менее, на наш взгляд, законопроект, как и первоначальный проект, не решает задачу достижения дополнительного синергетического эффекта от объединения двух институтов в целях поддержки развития территориального развития. В качестве цели создания Фонда не определена поддержка комплексного обновления жилищного фонда и развития коммунальной инфраструктуры. Каждая из целей создания и деятельности Фонда определены как независимые, не связанные друг с другом (см. часть 1 статьи 3 законопроекта).

К законопроекту имеется еще ряд более конкретных замечаний.

1. В тексте законопроекта представляются недостаточно скоординированными нормы части 1 статьи 3 законопроекта *«Цель и порядок создания публично-правовой компании»* и статьи 5 *«Функции, полномочия и деятельность Фонда»*. В частности, цели деятельности публично-правовой компании в части *«формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий»* не раскрываются в нормах статьи 5 законопроекта<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Функции управления осуществляются публично-правовой компанией только в отношении многоквартирных домов, где такая компания выступала застройщиком. Иных упоминаний об участии публично-правовой компании в повышении эффективности управления жилищным фондом законопроект не содержит.

Цель «стимулирования реформирования жилищно-коммунального хозяйства» предлагается достигать через установление следующего условия получения средств поддержки Фонда – «наличие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или муниципальных правовых актов, предусматривающих реализацию на территориях муниципальных образований, претендующих на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда, мероприятий, направленных на информирование населения о принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления мерах в сфере жилищно-коммунального хозяйства и по вопросам развития общественного контроля в этой сфере» (пункт 1 части 1 статьи 7 законопроекта). Поскольку целевые показатели реформирования ЖКХ не определены проектом закона, поддержка Фондом может предоставляться субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию в случае принятия ими мер, как направленных на развитие реформ, так и на возврат к административно-централизованной системе управления в ЖКХ.

«Содействие реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки», заявленная как одна из целей деятельности публично-правовой компании сводится к полномочию по ведению общедоступного реестра территорий, потенциально пригодных для реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки (пункт 16 части 1 статьи 5 законопроекта).

Также не определены функции и полномочия Фонда, обеспечивающие достижение цели «содействия в подготовке кадров в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

С другой стороны, такие важные полномочия как выполнение публично-правовой компанией в порядке и в случаях, которые установлены Правительством Российской Федерации, функции «агента Правительства Российской Федерации по предоставлению социальных выплат на приобретение жилых помещений на территории Российской Федерации

гражданам, относящимся к категориям, установленным федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и актами Правительства Российской Федерации», а также «взаимодействие с Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами для перечисления части возмещения при выплате его гражданину по договору, предусматривающему передачу жилых помещений, в размере средств (части средств) материнского (семейного) капитала» не привязаны к заявленным целям деятельности публично-правовой компании.

2. Законопроект, определяя, что такое «финансовая поддержка за счет средств Фонда», указывает на предоставление целевых средств не только бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда и модернизацию систем коммунальной инфраструктуры, но и «предоставление Фондом целевых средств или созданного на эти целевые средства имущества получателям такой финансовой поддержки на указанные и иные цели на условиях, определенных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации» (пункт 4 статьи 2 законопроекта).

Такая формулировка позволяет предположить, что средства поддержки могут предоставляться Фондом непосредственно определенным лицам, минуя субъект Российской Федерации. Такая возможность представляется чрезвычайно важной, особенно для поддержки энергоэффективного капитального ремонта многоквартирных домов, собственники помещений в которых формируют фонд капитального ремонта на специальном счете. В настоящее время возможность получения средств Фонда ЖКХ на эти цели полностью зависит от субъекта Российской Федерации (его готовности сформировать заявку в Фонд ЖКХ), обращение в Фонд ЖКХ напрямую товарищества собственников жилья, жилищного кооператива, управляющей организации невозможно.

Между тем, законопроект определяет только порядок предоставления поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации. Никакой даже рамочной нормы о предоставлении средств иным лицам (не публично-правовым образованиям) в законопроекте не содержится. Аналогичный вопрос возникает в отношении организаций, по обязательствам которых по возврату кредитных средств и уплате процентов за их использование Фонд может выступить поручителем (пункт 14 части 1 статьи 5 законопроекта).

3. В функции и полномочия Фонда законопроектом предлагается включить *«осуществление контроля за соблюдением установленных жилищным законодательством требований, направленных на обеспечение финансовой устойчивости и сбалансированности региональных программ капитального ремонта и финансовой устойчивости деятельности региональных операторов, краткосрочных планов реализации региональных программ капитального ремонта, а также контроль за соблюдением региональными операторами требований законодательства при осуществлении ими своей деятельности, направленной на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах»* (пункт 8 части 1 статьи 5 законопроекта), а в случае выявления нарушений установленных жилищным законодательством требований – *«направлять в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, должностным лицам, региональному оператору представления»* (пункт 9 части 1 статьи 5 законопроекта).

Осуществление контроля соблюдения требований, установленных законодательством, является функцией контрольно-надзорных органов. В данном случае органы, осуществляющие контроль в отношении реализации региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов, деятельности регионального оператора, определены Жилищным кодексом Российской Федерации. Представляется, что Фонд как институт развития не может одновременно являться и контрольно-надзорным органом.

Предлагается ограничить функции Фонда по указанным вопросам полномочием по мониторингу с направлением в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти и субъектам Российской Федерации результатов мониторинга для принятия необходимых мер.

4. Функция Фонда по мониторингу реализации региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов и краткосрочных планов реализации таких региональных программ ограничена тем, как региональные программы и краткосрочные планы выполняются региональными операторами капитального ремонта (пункт 7 части 1 статьи 5 законопроекта). Однако реализация региональных программ и краткосрочных планов капитального ремонта осуществляется не только региональными операторами, но и собственниками помещений в многоквартирных домах, формирующими фонд капитального ремонта на специальных счетах. Поэтому мониторинг реализации региональных программ капитального ремонта и краткосрочных планов должен осуществляться как в целом, так и в отношении региональных операторов и собственников в многоквартирных домах со специальными счетами.

5. В соответствии с пунктом 21 части 1 статьи 5 законопроекта Фонд осуществляет *«контроль за исполнением концессионных соглашений, заключенных в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, ... контроль за соответствием введенного в эксплуатацию объекта концессионного соглашения установленным законодательством требованиям и нормативам, контроль за соответствием реализуемого или реализованного проекта по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения критериям финансово-экономической, бюджетной и технической эффективности, установленным плановым показателям»*.

Между тем, в соответствии с нормами Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», полномочия

по контролю за исполнением концессионного соглашения возлагаются исключительно на концедента. Законопроект не предусматривает внесение изменений в указанный Федеральный закон № 115-ФЗ. Вместо этого, частью 4 статьи 5 законопроекта устанавливается, что функции и полномочия, предусмотренные пунктом 21 части 1 статьи 5 законопроекта, осуществляются в соответствии с нормами законопроекта, *«иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации»*.

В целях однозначной интерпретации норм законодательного регулирования представляется необходимым дополнить законопроект нормами, предусматривающими внесение корреспондирующих изменений в указанный Федеральный закон № 115-ФЗ, либо ограничить функцию Фонда мониторингом исполнения концессионных соглашений.

6. Законопроектом предлагается включить в функции и полномочия Фонда *«осуществление мониторинга и контроля устранения аварий и инцидентов на объектах жилищно-коммунального хозяйства на территории Российской Федерации»* (пункт 15 части 1 статьи 5 законопроекта).

Данная функция в настоящее время возложена на Фонд ЖКХ<sup>2</sup>, для чего Фонд ЖКХ дополнил автоматизированную информационную систему «Реформа ЖКХ» подсистемой по мониторингу и контролю устранения аварий и инцидентов на объектах жилищно-коммунального хозяйства.

Представляется, что подобный мониторинг и контроль как часть оперативной деятельности Минстроя России целесообразно осуществлять через государственную информационную систему жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ), но не через единый институт развития территорий.

7. В соответствии с пунктом 32 части 1 статьи 5 законопроекта публично-правовая компания *«реализует совместные с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации программы,*

---

<sup>2</sup> См. приказ Минстроя России от 4 июня 2020 г. № 305/пр.

*направленные на строительство (завершение строительства) многоквартирных домов на земельных участках, принадлежащих Фонду, с последующей передачей части жилых помещений органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для их предоставления гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа, гражданам, имеющим низкий уровень дохода, гражданам, страдающим тяжелой формой хронических заболеваний, многодетным семьям».*

Между тем, жилищным законодательством сегодня не установлены в качестве специальных категорий «граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий» и «граждане, имеющие низкий уровень дохода». Очевидно, речь идет о гражданах, «нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма» (статья 51 Жилищного кодекса Российской Федерации) и о «малоимущих гражданах» (статья 49 Жилищного кодекса Российской Федерации). Необходимо привести терминологию, используемую в законопроекте, в соответствие с терминологией Жилищного кодекса Российской Федерации.

8. Определение капитального ремонта многоквартирного дома, предлагаемого законопроектом, включает в себя только устранение неисправностей (восстановление, замену) *«изношенных конструктивных элементов общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме»* (пункт 1 статьи 2 законопроекта).

Между тем, согласно Жилищному кодексу Российской Федерации<sup>3</sup>, капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме в рамках региональных программ выполняется также в отношении сетей и систем инженерно-технического обеспечения многоквартирного дома. Необходимо привести определение капитального ремонта многоквартирного дома в

---

<sup>3</sup> См. часть 1 статьи 166 Жилищного кодекса Российской Федерации.

соответствие жилищному законодательству. В противном случае Фонд будет ограничен в возможностях предоставления финансовой поддержки на проведение капитального ремонта только в части работ по восстановлению (замене) конструкций здания.

9. По тексту законопроекта используется не всегда одинаковая и терминология, не даны определения отдельных понятий.

9.1. Так, если в отношении предоставления поддержки на переселение граждан из аварийного жилищного фонда всегда употребляется полное наименование программы – *«региональная адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда»*, то в отношении капитального ремонта наряду с использованием наименования программы – *«региональная программа капитального ремонта»*, используется также термин *«предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда на проведение капитального ремонта многоквартирных домов»* вне связи с региональной программой (см., например, часть 3 статьи 7, часть 1 статьи 11 законопроекта). Это создает впечатление, что поддержка может предоставляться на капитальный ремонт многоквартирных домов, не включенных в региональные программы капитального ремонта.

В отношении модернизации коммунальной инфраструктуры используются различающиеся термины – *«региональные программы по модернизации систем коммунальной инфраструктуры»* (в наименовании статьи 11 законопроекта), *«проекты модернизации систем коммунальной инфраструктуры»* (пункты 1 и 2 части 1 статьи 12 законопроекта).

9.2. По-разному определяется один и тот же уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Минстрой России):

– *«федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства»* (пункт 20 части 1 статьи 5 законопроекта);

– «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства) и жилищно-коммунального хозяйства» (часть 8 статьи 7, часть 6 статьи 13 законопроекта);

– «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства» (см., например, часть 3 статьи 16, часть 2 статьи 17 законопроекта).

9.3. В части 5 статьи 18 указано, что «члены ревизионной комиссии не могут замещать должности в органах управления единого заказчика». При этом нигде в законопроекте больше не используется термин «единый заказчик» и нет определения данного термина.

10. По тексту законопроекта неоднократно встречаются ссылки на «статью 6.2 настоящего Федерального закона» (пункт «а» части 4 статьи 9, часть 5 статьи 10, пункт 3 части 1, пункт 2 части 5 статьи 13 законопроекта). Между тем в тексте законопроекта нет статьи 6.2.

11. В пункте 12 части 1 статьи 5 содержится отсылка к части 5 статьи 19 Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О содействии реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Между тем указанный Федеральный закон предлагается признать утратившим силу статьей 20 законопроекта. Необходимо включить соответствующую норму Федерального закона № 185-ФЗ в текст законопроекта.

Текст законопроекта нуждается в доработке с учетом высказанных замечаний.