

ОРГАНИЗАЦИОННО-ФИНАНСОВЫЕ СХЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ БЛАГОУСТРОЙСТВА ДВОРОВЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ЛОКАЛЬНЫХ ПРОСТРАНСТВ

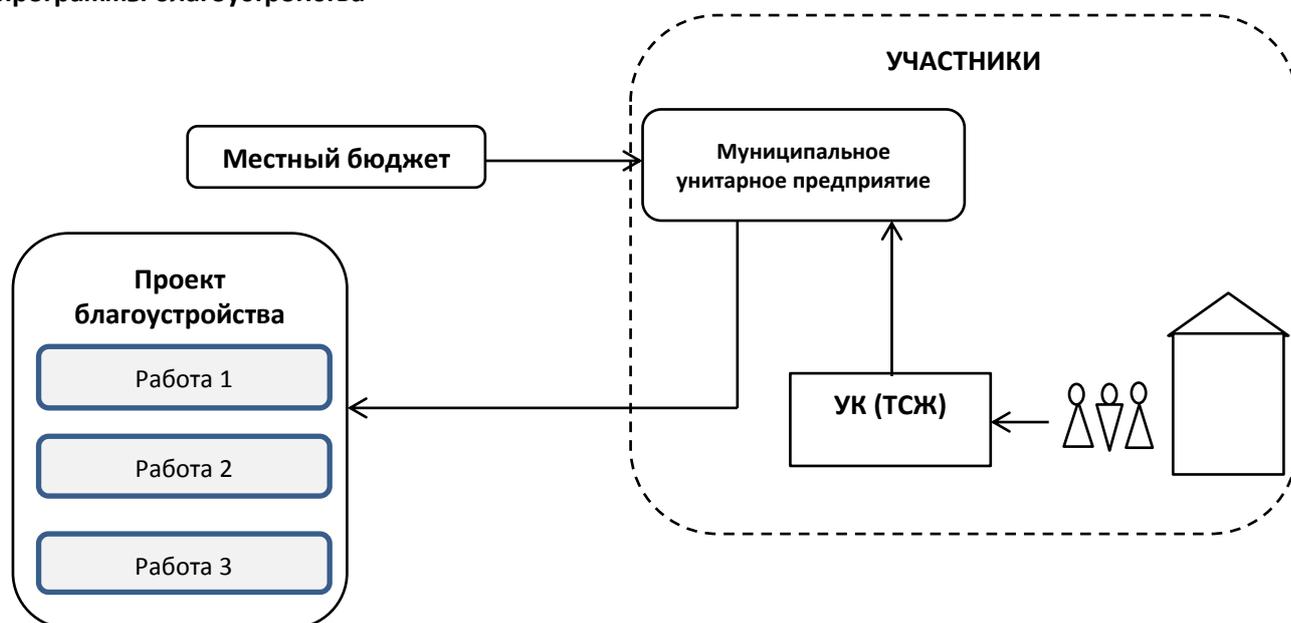
Существующие схемы финансирования благоустройства

Широко используемая в настоящее время схема финансирования проектов благоустройства дворовых территорий (схема 1) предусмотрена правилами предоставления средств из федерального бюджета на софинансирование региональных и муниципальных программ формирования современной городской среды¹.

Основным источником финансирования проектов благоустройства являются бюджетные средства, формируемые за счет средств, поступивших из федерального бюджета, регионального бюджета, и предусмотренных в местном бюджете. Бюджетные средства, поступившие из федерального бюджета, могут использоваться для финансирования только определенного перечня (минимального и дополнительного) работ по благоустройству. Условием включения проекта благоустройства в муниципальную программу является участие населения в проектах благоустройства дворов – финансовое и (или) трудовое.

Администрация города определяет уполномоченное лицо - муниципальное унитарное предприятие или бюджетное учреждение (далее – МУП), которое выступает заказчиком работ по благоустройству (выбирает подрядчика, осуществляет оплату и приемку работ).

Схема 1. Софинансирование населением проектов благоустройства двора в рамках муниципальной программы благоустройства



Для аккумуляции средств граждан, направляемых в качестве вклада в финансирование проекта благоустройства, МУП открывает отдельный банковский счет и должен вести учет поступлений средств по каждому многоквартирному дому, включенному в муниципальную программу благоустройства. Чаще всего эти средства перечисляются

¹ Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации № 169 от 10 февраля 2017 года в редакции Постановления Правительства Российской Федерации №1578 от 16 декабря 2017 года

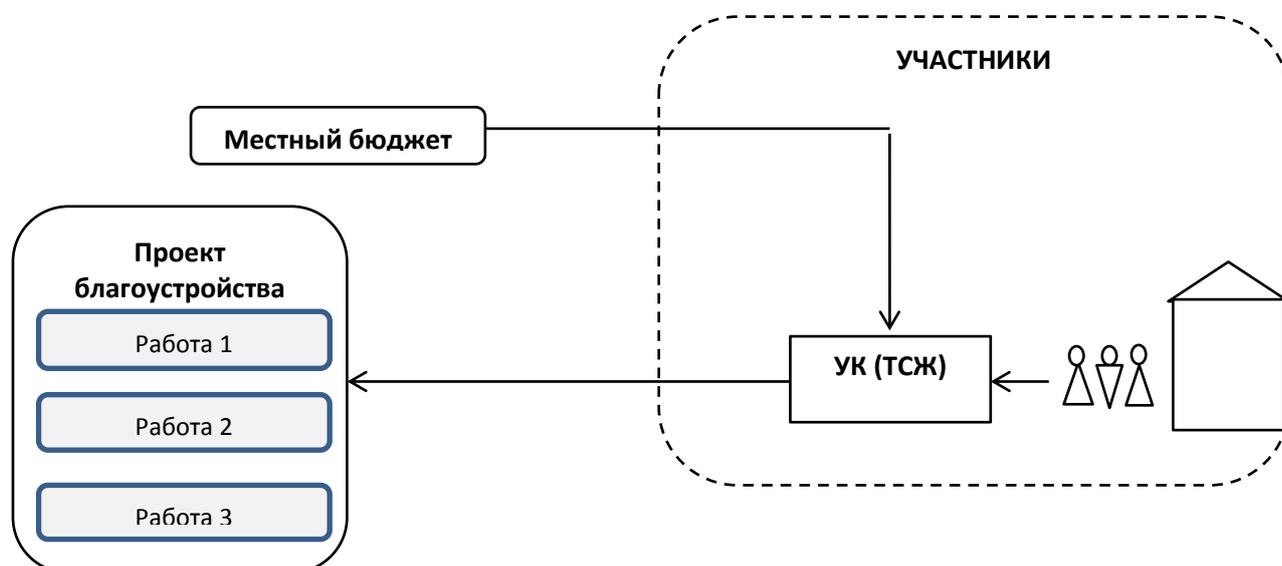
управляющими организациями и ТСЖ в соответствии с решением общего собрания (из текущих платежей или специальных установленных взносов).

Недостатком данной организационно-финансовой схемы для использования в инициативных проектах благоустройства является то, что местное сообщество не может участвовать в выборе исполнителя для разработки проектной документации, подрядчика для выполнения работ по благоустройству, далеко не всегда может влиять на выбор материалов и оборудования для благоустройства. МУП выбирает исполнителей, подрядчиков по правилам осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, главным критерием при этом является минимальная цена. Кроме того, процедура отбора исполнителей, подрядчиков, заключения с ними договоров занимает много времени, из-за чего затягиваются сроки выполнения проектов.

Возникает также вопрос о принадлежности объектов, возведенных в результате реализации проекта благоустройства, заказанного и профинансированного МУПом. Представляется, что для того, чтобы эти объекты были включены в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, недостаточно только решения об этом общего собрания собственников помещений. Какова будет судьба объектов благоустройства, если собственники не примут необходимого решения? Каким образом и на кого будет в случае возложена ответственность за последующую эксплуатацию и содержание вновь созданного имущества, а также источники финансирования этих мероприятий. Ситуация становится особенно сложной, если благоустроенная территория приходится на земельный участок, являющийся собственностью муниципального образования, или земельные участки не сформированы.

Еще одна финансовая схема, которая используется в некоторых городах, это предоставление бюджетной субсидии на реализацию проекта благоустройства (схема 2). Аналогичная схема широко применялась для софинансирования капитального ремонта многоквартирных домов, включенных в адресные программы, реализованные в соответствии с федеральным законом № 185-ФЗ.

Схема 2. Предоставление бюджетной субсидии на проект благоустройства двора



Согласно этой схеме источниками финансирования проекта благоустройства являются средства собственников помещений в многоквартирном доме (домах) и субсидия из местного бюджета. Условия, размер и порядок предоставления субсидии определяются правилами, установленными органом местного самоуправления.

Заказчиком услуг и работ по благоустройству двора является организация, управляющая многоквартирным домом. Управляющая организация или ТСЖ (жилищный кооператив) подают заявку на предоставление субсидии, которая, в случае положительного решения, обычно перечисляется на специально открытый отдельный банковский счет управляющей организации (ТСЖ, кооператива).

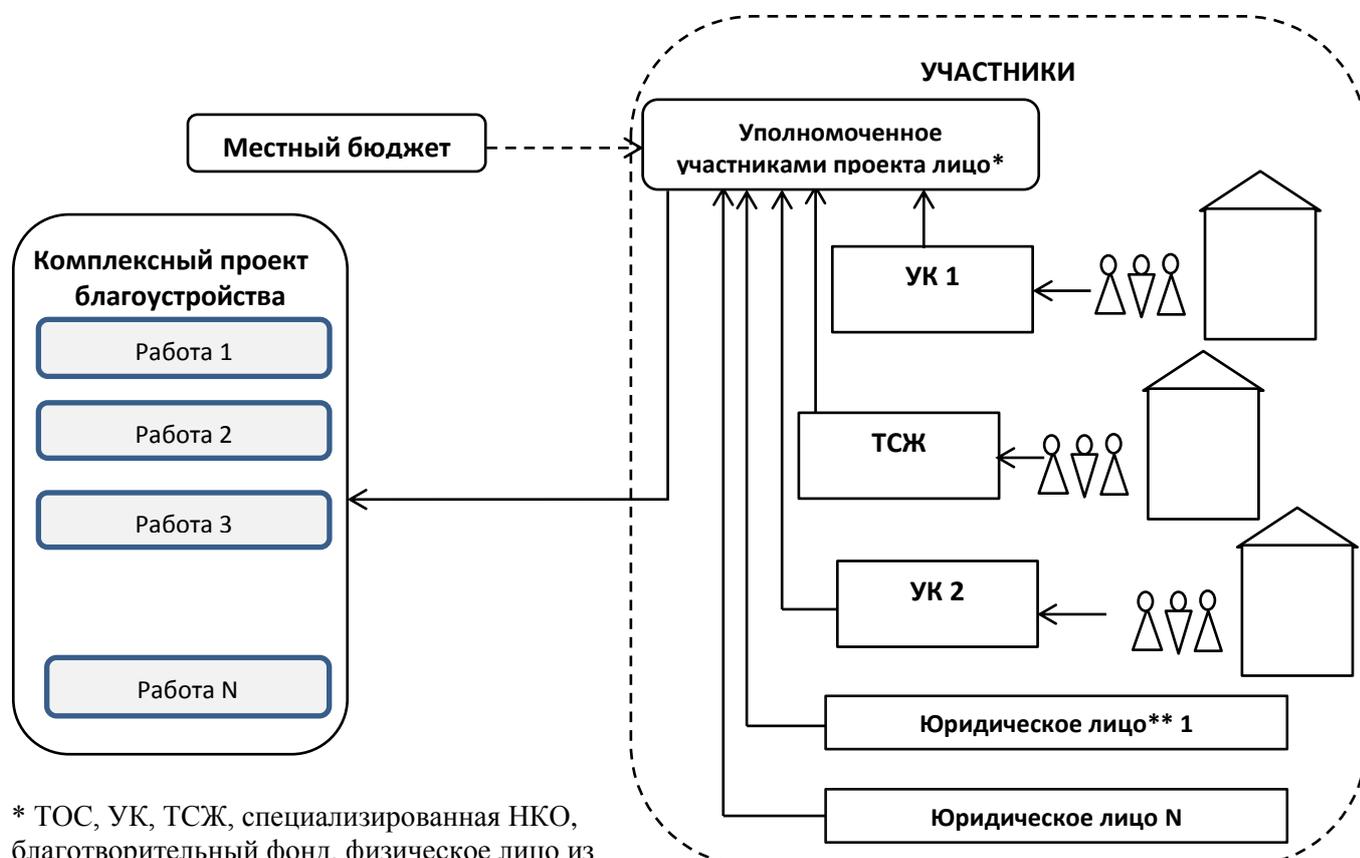
Степень участия собственников помещений в многоквартирном доме (домах) в реализации проекта благоустройства дворовых территорий, финансируемых по данной схеме, может быть очень высокой. Еще одним преимуществом данной схемы является отсутствие у муниципального заказчика необходимости действовать в рамках законодательства о государственных закупках, что позволяет участникам проекта благоустройства (собственникам помещений в многоквартирном доме, управляющей организации и др.) самостоятельно устанавливать требования к качеству материалов и оборудования, срокам и условиям выполнения и финансирования работ, выбирать исполнителей, поставщиков, подрядчиков по различным критериям, не ограничиваясь ценой.

Вместе с тем, у данной схемы имеется ряд недостатков, связанных с тем, что средства для реализации проекта, перечисленные на счета управляющей организации, становятся доходами данной организации. В случае банкротства управляющей организации средства, находящиеся на ее расчетном счете, в том числе на счете, на который перечислена бюджетная субсидия, попадают в общую конкурсную массу, при этом средства, выделенные собственниками на проект благоустройства, будут потеряны. Собственники имеют ограниченные возможности контролировать целевое расходование средств, внесенных ими на благоустройство на расчетный счет управляющей организации. Юридические лица - арендаторы и собственники нежилых помещений в многоквартирных домах и нежилых зданий на благоустраиваемой в рамках проекта территории, возможные спонсоры обычно не заинтересованы вкладывать свои средства в проект через расчетный счет стороннего юридического лица. И кроме того, возникает проблема с двойным налогообложением: управляющая организация должна заплатить налоги со средств, поступивших на ее счет (счета) для проекта благоустройства, а затем налоги заплатят исполнители услуг и подрядчики. И, как и в первой схеме, возникают вопросы о том, каким образом объекты благоустройства, оплаченные за счет средств юридического лица, могут быть переданы собственникам помещений в многоквартирном доме и включены в состав принадлежащего им общего имущества (при условии, что все объекты размещены на земельном участке, являющимся частью общего имущества), и как решить судьбу созданных объектов благоустройства, если они размещены на муниципальной земле.

Перспективные схемы финансирования комплексных проектов местного сообщества по благоустройству дворовых территорий и локальных общественных пространств

Сложный состав комплексных проектов благоустройства и значительное число участников местного сообщества, реализующего проект, вызывают необходимость поиска новых организационно-финансовых схем. Одна из таких схем может состоять в том, что для финансирования проекта его участники создают единый денежный фонд (схема 3). Этот денежный фонд может формироваться на специально открываемом для проекта банковском счете. Такой счет на основании совместного решения открывает один из участников проекта (управляющая организация, ТСЖ, кооператив, ТОС, в каких-то случаях, возможно, и физическое лицо) или иное уполномоченное лицо (специализированная некоммерческая организация, благотворительный фонд).

Схема 3. Финансирование комплексного проекта благоустройства территории за счет консолидированных финансовых ресурсов сообщества (+ возможная бюджетная субсидии)



* ТОС, УК, ТСЖ, специализированная НКО, благотворительный фонд, физическое лицо из числа собственников МКД

** арендатор нежилого помещения в МКД, собственник (арендатор) здания на территории, др.

Все многочисленные участники проекта перечисляют свои денежные вклады в его реализацию на открытый банковский счет фонда благоустройства. Участники проекта перечисляют средства в размере и в порядке, о котором они договорились в рамках договора о совместной деятельности по реализации проекта благоустройства. Юридические лица могут осуществлять одноразовые перечисления средств, физические лица - собственники и наниматели жилых помещений в многоквартирных домах, могут выбрать способ

ежемесячных взносов в течение определенного периода для финансирования своей части расходов на проект в соответствии с решением общего собрания. Рассматриваемая схема не исключает и возможность предоставления муниципальной субсидии для софинансирования проекта благоустройства, обратиться за которой также может уполномоченное решением сообщества лицо (или иное лицо по решению участников проекта).

Заказчиком работ по благоустройству, оплачиваемых за счет общих целевых средств сообщества может быть владелец номинального счета или любое другое уполномоченное участниками юридическое лицо. Данная схема предполагает максимальную степень вовлеченности граждан на этапе разработки проекта благоустройства, его финансирования и контроля за ходом его реализации.

Очень важным вопросом, который задают многие потенциально заинтересованные в инициативных проектах лица, – как обособить средства формируемого местным сообществом фонда благоустройства от средств юридического лица, открывшего банковский счет для финансирования проекта? Как обеспечить для этих денежных средств статус «общих средств сообщества целевого использования»? Представляется, что наиболее подходящим способом является заключение уполномоченным лицом с банком договора об открытии специального типа банковского счета – номинального банковского счета. Особенности такого банковского счета установлены статьями 860.1 – 860.6 Гражданского кодекса Российской Федерации:

- номинальный счет открывается владельцем номинального счета (в рассматриваемом случае – лицо, уполномоченное решением участников проекта благоустройства) в пользу бенефициаров (которыми будут участники проекта);
- права на денежные средства, поступающие на номинальный счет (даже в случае, если их вносит владелец счета), принадлежат бенефициарам;
- в договор номинального счета могут быть включены ограничения по типам операций, которые могут совершаться по указанию владельца счета (например, на какие цели могут перечисляться средства со счета, основания для перечисления средств – решение исполнительного комитета проекта, подрядный договор, согласованный исполнительным комитетом и др. Таким образом, общественный орган управления проектом местного сообщества – бенефициара по счету, может быть, фактически, распорядителем общих средств участников проекта, формирующихся на номинальном счете;
- договором номинального счета может быть предусмотрена **возможность/обязанность** контроля со стороны банка процесса расходования владельцем счета средств бенефициаров;
- бенефициары имеют право требовать от банка предоставления сведений, составляющих банковскую тайну;
- арест или списание денежных средств, находящихся на номинальном счете, по обязательствам владельца счета не допускаются;

- договор номинального банковского счета может быть расторгнут только с согласия бенефициаров.

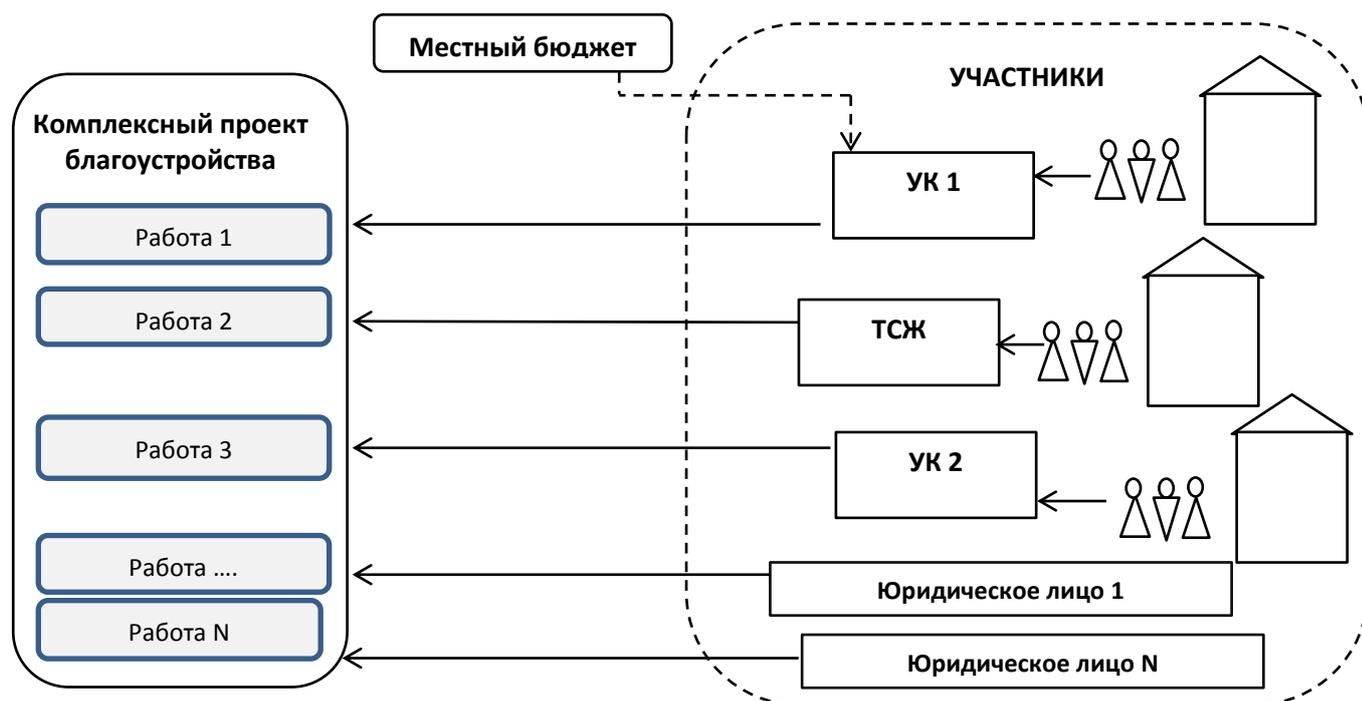
При использовании номинального банковского счета для аккумулирования в общем фонде средств местного сообщества для реализации проекта целевые взносы собственников помещений в многоквартирных домах могут уплачиваться непосредственно на указанный счет. Выставление платежных документов для уплаты целевых взносов на благоустройство может быть поручено решением общего собрания организации, управляющей многоквартирным домом. Но возможен и другой вариант: средства собственников помещений и других лиц, проживающих, пользующихся помещениями в доме, могут сначала накапливаться в «домовом фонде благоустройства», из которого затем делаются перечисления в общий фонд сообщества для софинансирования проекта/отдельных мероприятий проекта благоустройства. Для создания домового фонда также может использоваться номинальный банковский счет, который в соответствии с решением общего собрания может открывать управляющая организация (ТСЖ, кооператив) или иное лицо (например, председатель совета многоквартирного дома). Формирование домового фонда благоустройства позволяет собственникам помещений:

- перечислить свой финансовый вклад в реализацию проекта местного сообщества тогда, когда пришло время оплатить какую-то работу, закупку оборудования;
- использовать накопленные средства на самостоятельное финансирование отдельных мероприятий комплексного проекта;
- использовать накопленные средства даже если комплексный проект сообщества по каким-то причинам не состоялся, на благоустройство своего двора.

Еще одна возможная организационно-финансовая схема реализации комплексного проекта «квартального» благоустройства заключается в том, что затраты на финансирование проекта распределяются между всеми участниками проекта: за каждым многоквартирным домом «закрепляется» какой-то конкретный объект (объекты), на который люди в доме собирают деньги и который оплачивают за счет собранных средств (схема 4).

Эта схема наиболее подходит в случае, если территория полностью размежевана, у каждого многоквартирного дома, нежилого здания есть сформированный земельный участок, нет «пустых пятен» и, возможно, земли в муниципальной собственности. В этом случае в рамках комплексного проекта каждый участник благоустраивает свой земельный участок, но в целом по единой концепции и дизайн-проекту создается благоустроенная территория. В этом случае минимизируются проблемы, связанные с включением новых объектов благоустройства в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, потому что оно сразу создается как общее имущество на общие средства в «домовом фонде благоустройства», формируемом на номинальном банковском счете. Еще один немаловажный момент, особенно для людей в многоквартирных домах – по возможности пропорциональное распределение финансовых затрат на создание новых объектов благоустройства между участниками, чтобы ни на кого не приходилось большего финансового бремени, чем на других (если только это добровольно не принимает на себя сам участник проекта).

Схема 4. Распределение затрат по финансированию комплексного проекта между участниками (+ предоставление субсидии на проект одному из участников)



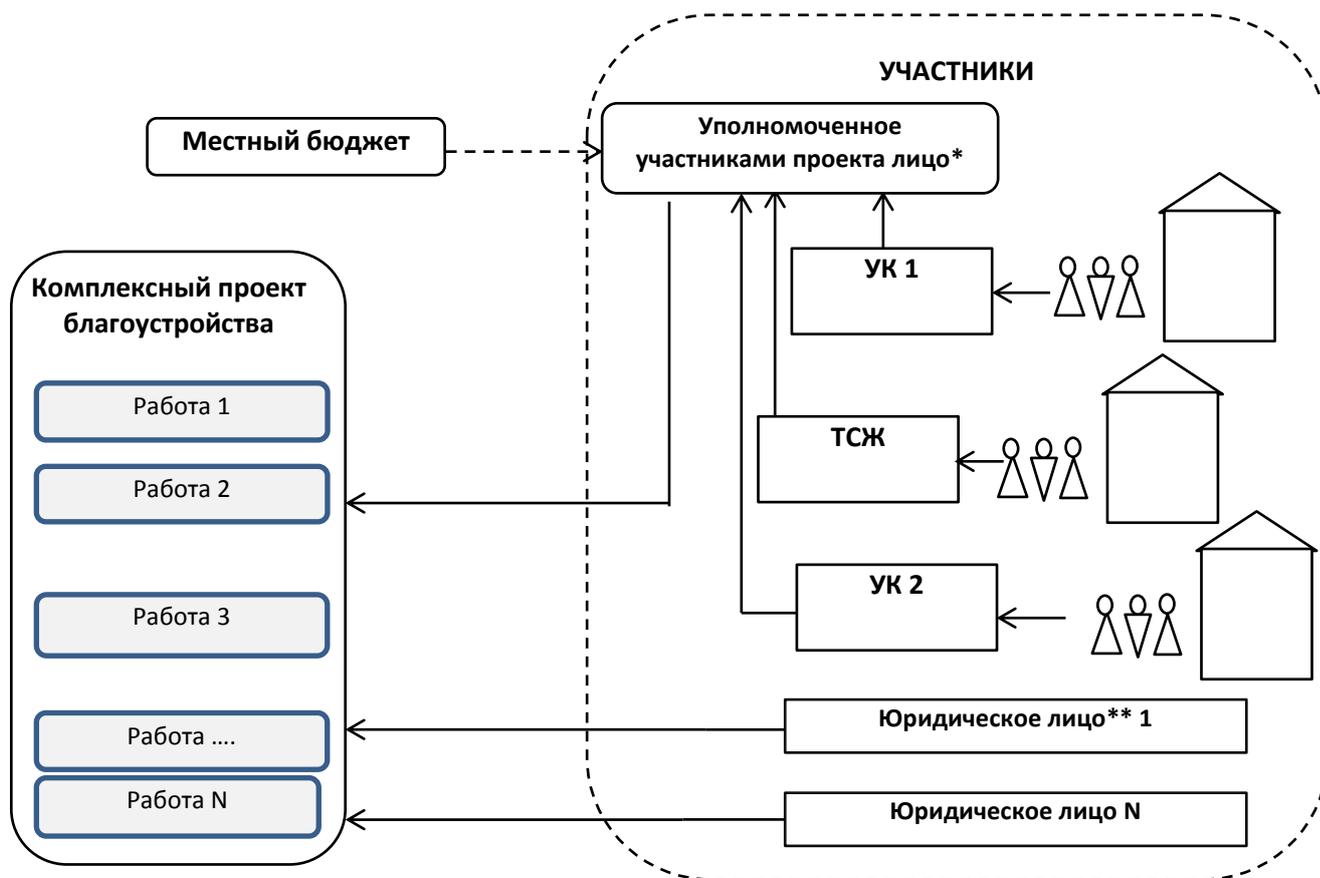
Преимуществом схемы с распределенными затратами является также возможность независимо от других участников реализовать «собственный кусочек» комплексного проекта. Но обратная сторона – если кто-то из участников не выполнил в срок свою часть (решил выйти из проекта совсем), это может создать сложности для других участников проекта по выполнению их задач в комплексном проекте. Поэтому при применении данной схемы особенно важна хорошая координация действий всех участников проекта, мониторинг выполнения графика мероприятий, работ по проекту для своевременного оказания помощи при возникновении проблем у кого-то из участников.

Данная схема также как и предыдущие не исключает возможность получения бюджетной субсидии одним или несколькими участниками проекта.

Схема с распределением затрат позволяет каждому участнику проекта независимо от других выбирать поставщика, исполнителя и подрядчика. В то же время есть возможность нескольким участникам договориться между собой и выбрать одного подрядчика. При этом необходимо, чтобы каждый участник комплексного проекта, действуя достаточно самостоятельно, придерживался совместно выработанной концепции благоустройства и одобренного сообществом дизайн-проекта, чтобы в результате из «кусочков» возникла единое благоустроенное пространство.

Еще одной возможной схемой является комбинация общего фонда благоустройства местного сообщества и закрепление отдельных частей комплексного проекта (лучше независимых от других) за отдельными участниками (схема 5). Комбинированная схема является более гибкой, позволяет учитывать особенности территории и интересы участников комплексного проекта, использовать все преимущества схем с консолидированными средствами и распределенными финансовыми обязательствами.

Схема 5. Консолидировано-распределенное финансирование комплексного проекта



* ТОС, УК, ТСЖ, специализированная НКО, благотворительный фонд, физическое лицо из числа собственников жилых помещений

** арендатор нежилого помещения в МКД, собственник (арендатор) здания на территории, др.

Использование предлагаемых схем финансирования инициативных проектов местных сообществ по комплексному благоустройству дворовых и прилегающих к ним локальных общественных пространств (кварталов, микрорайонов) рассчитаны вовлеченность и на активное участие всех, кто живет и пользуется благоустроенной территорией. Финансовые вклады всех участников проекта несомненно могут быть дополнены трудовым и другими не денежными вкладами.

Комплексные проекты благоустройства могут быть привлекательными для спонсоров и специалистов, поскольку участие в таких проектах создает и поддерживает их репутацию и имидж.

Предложенные организационно-финансовые схемы для проектов комплексного благоустройства территорий жилой застройки нуждаются в тестировании на практике и доработке отдельных вопросов, в том числе по налогообложению участников, возникновению и передаче прав на создаваемое имущество. Но потребность в новых механизмах для реализации инициативных проектов местных сообществ уже существует, значит, и практика тоже появится.