

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
АКАДЕМИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Э. Р. ИСЛАМОВА

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНИЗАЦИЯМИ
КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА**

**Конспект лекции
для слушателей ФППК**



**Санкт-Петербург
2015**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
АКАДЕМИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Э. Р. ИСЛАМОВА

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНИЗАЦИЯМИ
КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

Конспект лекции
для слушателей ФППК

Санкт-Петербург
2015

УДК 347.963(078)
ББК 67.72я73
И87

Рецензенты

А. В. ЯРОВОЙ, декан факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

А. Н. КОЛБАС, прокурор Пушкинского района г. Санкт-Петербурга.

Исламова, Э. Р.

И87 Обеспечение законности использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса : конспект лекции для слушателей ФПППК / Э. Р. Исламова. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. — 44 с.

В конспекте лекции рассматриваются наиболее актуальные проблемы обеспечения средствами прокурорского надзора законности использования финансовых ресурсов в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Предназначен слушателям факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации, осуществляющим деятельность по прокурорскому надзору за исполнением законов и законностью издаваемых правовых актов, может представлять интерес для аспирантов, соискателей и студентов.

УДК 347.963(078)
ББК 67.72я73

© Санкт-Петербургский
юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2015

П Л А Н

Введение.

1. Правовые основы регулирования отношений в сфере использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.

2. Предмет, объекты и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов при использовании финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.

3. Информационное обеспечение прокурорской деятельности.

4. Документы, подлежащие изучению при проверке законности использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.

5. Обстоятельства, подлежащие установлению в ходе проверок законности использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.

6. Участие специалистов в проверках законности расходования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.

7. Меры прокурорского реагирования на нарушения закона при расходовании финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы исполнения законов и соблюдения прав и интересов граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства не теряют актуальности, в связи с чем деятельность прокуроров на данном направлении остается приоритетной на протяжении последних лет.

Принятие в 2004 году Жилищного кодекса Российской Федерации привело к тому, что на смену государственной системе управления многоквартирными домами пришли управляющие организации, наделенные значительным объемом прав, однако, как правило, не имеющие теоретического и практического опыта управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а нередко внедряющиеся в эту сферу исключительно в преступных целях завладения чужими денежными средствами.

Деятельность таких организаций длительное время фактически оставалась бесконтрольной, каких-либо требований к ним законодательство не содержало, отсутствовали квалификационные требования к должностным лицам, работающим в данных организациях, стандарты и правила деятельности по управлению многоквартирными домами, что создало предпосылки для многочисленных нарушений.

В Решении коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по вопросам состояния законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства от 19.02.2014 отмечено, что криминальным посягательствам наиболее подвержена сфера расходования организациями коммунального комплекса денежных средств, собираемых с населения и получаемых из бюджетов различного уровня. Распространены факты их хищения, незаконного вывода из коммунальной отрасли (в том числе в оффшорные юрисдикции)¹. В 2014 году только органами прокуратуры выявлено около 115 тыс. нарушений закона в деятельности организаций коммунального комплекса, в целях устранения которых внесено 26,7 тыс. представлений, в суды направлено 19,4 тыс. исков и заявлений, на незаконные правовые акты принесено почти 2 тыс. протестов, к дисциплинарной и административной ответственности привлече-

¹ Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19.02.2014 «О состоянии законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

но 16,3 тыс. виновных должностных и юридических лиц, объявлено 9 тыс. предостережений, по материалам прокурорских проверок возбуждено 259 уголовных дел².

Любое направление деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства (содержание и ремонт жилищного фонда, благоустройство территорий, предоставление коммунальных услуг, формирование тарифов, подготовка к отопительному сезону и др.) связано с использованием финансовых ресурсов.

Результаты надзорной деятельности органов прокуратуры свидетельствуют, что нарушения законодательства при использовании финансовых ресурсов в сфере жилищно-коммунального хозяйства допускаются на всех этапах — от выделения денежных средств из бюджетов различных уровней, получения от граждан в качестве оплаты коммунальных услуг и до их расходования.

Повсеместно реализуются схемы «теневого» распределения средств потребителей жилищно-коммунальных услуг, бюджетного и внебюджетного финансирования. Выявляются многочисленные нарушения в работе органов государственной власти, органов местного самоуправления, контрольно-надзорных органов, нередко связанные с аффилированностью с организациями коммунального комплекса, неправомерным распоряжением денежными средствами, ненадлежащим осуществлением контрольных полномочий.

В связи с этим одной из ключевых является проблема обеспечения законности при использовании финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.

Контрольным управлением Президента Российской Федерации в 2011 году в ходе проверок эффективности расходования средств на модернизацию жилищно-коммунального хозяйства было выявлено множество финансовых операций, имевших признаки сомнительности, произведенных организациями, оказывающими населению услуги в жилищно-коммунальной сфере. Такие организации вместо того, чтобы использовать денежные средства на модернизацию системы, направляли их либо компаниям, имеющим признаки «однодневности», либо вообще за рубеж³.

² Информация Генеральной прокуратуры Российской Федерации о результатах проверки исполнения законодательства в деятельности организаций ЖКХ [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-247023/> (дата обращения: 05.06.2015).

³ Доклад помощника Президента Российской Федерации — начальника Контрольного управления К. Чуйченко Президенту Российской Федерации о резуль-

По результатам доклада ситуации, сложившейся в сфере расходования финансовых средств организациями коммунального комплекса, Президентом Российской Федерации Генеральной прокуратуре Российской Федерации дано Поручение от 17.03.2011 № Пр-7 совместно с МВД России, Следственным комитетом Российской Федерации и Росфинмониторингом провести проверку финансовых операций, имеющих признаки неправомерного использования средств организациями коммунального комплекса, за период с 2009 по 2011 год⁴. В целях выполнения указанного Поручения Генеральной прокуратурой Российской Федерации в прокуратуры субъектов Российской Федерации направлено указание от 24.03.2011 № 73/1-489-2011 «Об исполнении поручения Президента Российской Федерации о проведении проверки эффективности использования организациями коммунального комплекса финансовых ресурсов», которое до настоящего времени находится на контроле.

Для реализации поставленных Президентом Российской Федерации задач от прокурорских работников требуется глубокое знание как жилищного, гражданского, бюджетного законодательства, так и законодательства, регламентирующего деятельность организаций коммунального комплекса, а также постоянное совершенствование организации надзора и методик проведения проверок в целях профилактики и выявления нарушений.

Названные обстоятельства обуславливают актуальность освещения указанной темы в ходе профессиональной переподготовки и повышения квалификации прокурорских работников, осуществляющих надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, в целях повышения эффективности их деятельности по обеспечению законности использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.

татах проверок эффективности расходования средств на модернизацию ЖКХ и строительство олимпийских объектов в Сочи [Электронный ресурс] // Президент Российской Федерации : сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/news/10617> (дата обращения: 05.06.2015).

⁴ Поручения Президента Российской Федерации по итогам проверки эффективности использования финансовых средств организациями ЖКХ [Электронный ресурс] // Президент Российской Федерации : сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/10668> (дата обращения: 05.06.2015).

1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНИЗАЦИЯМИ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

Основу правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере составляют:

Конституция Российской Федерации — провозглашает одно из основных конституционных прав — право на жилище;

Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ) — определяет порядок управления многоквартирными домами, обязательность лицензирования предпринимательской деятельности, связанной с управлением многоквартирными домами, порядок создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, порядок проведения капитального ремонта, структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги;

Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) — закрепляет основные положения о юридических лицах, их правоспособности, порядке создания и деятельности, о государственной регистрации, учредительных и иных документах, сделках;

Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) — устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений; определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» — определяет основы регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, обеспечивающих утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов, а также надбавок к ценам (тарифам) для потребителей и надбавок к тарифам на услуги организаций коммунального комплекса;

Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» — устанавливает правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации и

муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда, модернизацию систем коммунальной инфраструктуры путем создания некоммерческой организации, осуществляющей функции по предоставлению такой финансовой поддержки; определяет компетенцию, порядок создания некоммерческой организации и ее деятельности; регулирует отношения между указанной некоммерческой организацией, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» — направлен на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» — регулирует порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), порядок и условия проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве, и иные отношения, возникающие при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов;

Федеральный закон от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» — регламентирует отношения, возникающие при осуществлении деятельности по приему платежей агентом от плательщика денежных средств, направленных на исполнение денежных обязательств физического лица перед поставщиком по оплате товаров (работ, услуг), а также направленных органам государственной власти, органам местного самоуправления и учреждениям, находящимся в их ведении, в рамках выполнения ими функций, установленных законодательством Российской Федерации;

Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» — устанавливает единые требования к бухгалтерскому учету, в том числе бухгалтерской (финансовой) отчетности;

постановление Правительства Российской Федерации от 28.03.2012 № 253 «О требованиях к осуществлению расчетов за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг» — содержит требования, предъявляемые к управляющей организации, товариществу собственников жилья, жилищно-строительному, жилищному кооперативу и иному специализиро-

ванному потребительскому кооперативу при осуществлении ими расчетов с ресурсоснабжающими организациями за ресурсы, поставляемые по заключаемым указанными лицами договорам энергоснабжения (купли-продажи, поставки электрической энергии (мощности)), теплоснабжения и (или) горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, поставки газа (в том числе поставки бытового газа в баллонах), необходимые для предоставления собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме или жилых домов коммунальной услуги соответствующего вида;

постановление Правительства Российской Федерации от 15.05.2013 № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами» — устанавливает стандарты и порядок осуществления деятельности по управлению многоквартирным домом;

Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2014 № 1110 «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами».

Данный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим.

2. ПРЕДМЕТ, ОБЪЕКТЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНИЗАЦИЯМИ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов при использовании финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса являются:

соблюдение жилищных прав граждан (права на определение в соответствии с законом размера платы за жилое помещение) федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, определяющих порядок получения, предоставления и использования финансовых ресурсов в сфере жилищно-коммунального хо-

зяйства (ЖКХ), федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

законность правовых актов, принимаемых (издаваемых) указанными органами и их должностными лицами в сфере получения, предоставления и использования финансовых ресурсов коммунального хозяйства;

законность, своевременность, полнота и обоснованность действий органов, выполняющих контрольные функции в жилищно-коммунальной сфере.

При осуществлении надзорной деятельности следует иметь в виду, что организациями коммунального комплекса являются:

ресурсоснабжающие организации (хозяйствующие субъекты, осуществляющие производство, передачу и реализацию коммунальных ресурсов, а также отведение сточных вод);

управляющие организации (организации, которым передаются в управление объекты ЖКХ с целью повышения социальной и ресурсной эффективности, оперативной реализации антикризисных мер, привлечения внебюджетных инвестиций для замены изношенных фондов и их модернизации);

организации, обслуживающие жилищный фонд (юридические лица и индивидуальные предприниматели, выполняющие функции по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирного жилого дома, техническое обслуживание и санитарную очистку мест общего пользования жилых домов и придомовой территории);

организации, осуществляющие деятельность в сфере управления многоквартирными домами на основании договора управления многоквартирным домом (управляющие организации, товарищества собственников жилья, жилищные и жилищно-строительные кооперативы или иные специализированные потребительские кооперативы);

специализированные организации (хозяйствующие субъекты, осуществляющие ремонт и эксплуатацию лифтов, мусоропроводов, систем вентиляции и кондиционирования и другого внеквартирного инженерного оборудования, сбор и вывоз бытовых отходов);

хозяйствующие субъекты — концессионеры (организации и индивидуальные предприниматели, эксплуатирующие системы

коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства на основании концессионных соглашений);

иные юридические лица, являющиеся собственниками жилых помещений (в ведомственных жилых домах, общежитиях).

Следует учитывать, что в процессе предоставления и использования финансовых средств в сфере ЖКХ также участвуют:

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: правительства, министерства, администрации;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, осуществляющие функции управления (распоряжения), содержания и ремонта жилищного фонда, учета объектов государственного жилищного фонда в реестре недвижимого имущества субъекта Российской Федерации, а также контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда (департаменты, управления (отделы), комитеты ЖКХ и другие структуры);

комиссии по признанию помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции — межведомственные комиссии (МВК);

органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в области регулирования тарифов и надбавок;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие полномочия в сфере обеспечения функционирования и развития систем водоснабжения и водоотведения, газоснабжения, теплоснабжения, электроснабжения, наружного освещения и объектов инженерной инфраструктуры;

органы местного самоуправления.

Следовательно, все они являются объектами прокурорских проверок.

Органами контроля в коммунальной сфере являются:

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) (постановления Правительства Российской Федерации от 07.04.2004 № 189 «Вопросы Федеральной антимонопольной службы», от 30.06.2004 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе», Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2015 № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования»);

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) (постановление Правительства Российской Федерации от

04.02.2014 № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора»);

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) (Указ Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу») — в отношении организаций коммунального комплекса, являющихся операторами по приему платежей (ст. 5 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»);

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) (постановление Правительства Российской Федерации 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору»);

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) — при осуществлении федерального государственного надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека»);

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) (постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370»);

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Минстрой России) (постановление Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации»);

органы государственного жилищного надзора (государственная жилищная инспекция субъекта Российской Федерации) (постановление Правительства Российской Федерации от 11.06.2013 № 493 «О государственном жилищном надзоре»);

уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) либо орган местного самоуправления поселения или городского округа, осуществляющие регулирование цен (тарифов);

иные уполномоченные контролирующие органы субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

К основным направлениям надзорной деятельности в сфере использования финансовых ресурсов относятся:

обеспечение законности при получении, распределении и расходовании денежных средств, предоставляемых из бюджетов различных уровней и государственных внебюджетных фондов на нужды ЖКХ (на строительство, ремонт и модернизацию систем коммунальной инфраструктуры; на подготовку к отопительному сезону; на переселение граждан из ветхого и аварийного жилья; на проведение ремонтных работ или иного обслуживания жилых помещений, предназначенных для проживания граждан, а также иные цели).

обеспечение законности установления и взимания платы за коммунальные услуги, содержание и ремонт общего имущества многоквартирных домов, а также расходования денежных средств, поступивших от граждан в качестве оплаты за жилищно-коммунальные услуги;

обеспечение законности при установлении тарифов, нормативов и других видов платы за услуги ЖКХ.

Таким образом, деятельность прокурора по надзору за законностью получения и расходования финансовых ресурсов в сфере ЖКХ является многоаспектной.

В рамках настоящей лекции подробно рассмотрено такое направление деятельности, как надзор за исполнением законов при расходовании организациями коммунального комплекса денежных средств, поступивших от граждан в качестве платы за жилищно-коммунальные услуги.

3. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Эффективная работа органов прокуратуры по обеспечению законности использования финансовых ресурсов в коммунальной сфере невозможна без своевременного и всестороннего анализа состояния законности. Источники информации о состоянии законности в названной сфере многообразны, к ним относятся:

нормативные правовые акты органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующие отношения в жилищно-коммунальной сфере;

материалы проверок, проведенных контролирующими органами;

информация, размещаемая на официальных сайтах контролирующих органов в сети «Интернет»⁵;

отчеты органов, осуществляющих контрольные функции в жилищно-коммунальной сфере, о состоянии жилищно-коммунального хозяйства, о привлечении виновных лиц к административной ответственности, принятии иных мер по устранению выявленных органами контроля нарушений и недопущению этих нарушений впредь; данные статистического наблюдения и данные учета (статистические отчеты в сфере жилищно-коммунального хозяйства:

форма 22-ЖКХ (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы» (приказ Федеральной службы государственной статистики от 19.09.2014 № 572 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за жилищным фондом, работой жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы и внесении изменений в приложения № 9 и № 14, утвержденные Приказом Росстата от 4 сентября 2014 г. № 548»);

форма 1-ЖКХ (зима) срочная «Сведения о подготовке жилищно-коммунального хозяйства к работе в зимних условиях» (постановление Федеральной службы государственной статистики от 27.02.2006 № 7 «Об утверждении статистического инструментария для организации Росстроем статистического наблюдения за подготовкой жилищно-коммунального хозяйства к работе в зимних условиях» и др.;

ежедневные оперативные сводки органов внутренних дел;

жалобы, поступившие в прокуратуру, а также органы государственной власти;

материалы прокурорских проверок, дела об административных правонарушениях, уголовные и гражданские дела;

сообщения средств массовой информации (СМИ).

В целях полноты оценки состояния законности в жилищно-коммунальной сфере следует обеспечить наличие и обновление информации:

об управляющих организациях, товариществах собственников жилья, жилищных и жилищно-строительных кооперативах, рас-

⁵ Например, согласно п. 16 Положения о государственном жилищном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.2013 № 493, орган государственного жилищного надзора субъекта Российской Федерации размещает сведения о результатах плановых и внеплановых проверок, ежегодные доклады об осуществлении регионального государственного жилищного надзора и эффективности такого надзора, тексты рекомендаций и информацию, которые содействуют выполнению обязательных требований.

положенных на поднадзорной территории, и находящихся в их управлении многоквартирных домах;

о ресурсоснабжающих организациях, действующих на поднадзорной территории;

находящихся на поднадзорной территории котельных, сетях холодного, горячего водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения, их собственниках;

тарифах, установленных территориальным органом, осуществляющим полномочия в области регулирования тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, для организаций, осуществляющих на поднадзорной территории водо-, тепло-, газо-, электроснабжение, водоотведение, о соответствии им реально выставляемых населению платежных документов (посредством выборочного истребования платежных документов);

состоянии жилищного фонда, в том числе о ветхом и аварийном фонде;

реализуемых на территории района адресных программах в сфере жилищно-коммунального хозяйства, бюджетных средствах, выделенных для их финансирования (капитальный ремонт, переселение из аварийного жилья, подготовка к отопительному сезону, развитие систем коммунальной инфраструктуры, софинансирование расходов по оплате коммунальных услуг и пр.); информации, направляемой исполнителю программ субъекта Российской Федерации;

размере задолженности организаций коммунального комплекса перед ресурсоснабжающими организациями за поставленные топливно-энергетические ресурсы, об организации претензионно-исковой работы (общая цена направленных в суд исков и предъявленных претензий), о соответствующих судебных решениях.

4. ДОКУМЕНТЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ ИЗУЧЕНИЮ ПРИ ПРОВЕРКЕ ЗАКОННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНИЗАЦИЯМИ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

1. Документы, связанные с учреждением юридического лица: учредительные документы (устав либо учредительный договор) (п. 1 ст. 52 ГК РФ; ст.ст. 11—13 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»; ст.ст. 8—13 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»); свидетельство о государственной реги-

страции юридического лица (п. 3 ст. 11 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», приказ Федеральной налоговой службы (ФНС России) от 09.06.2014 № ММВ-7-14/316@ «Об утверждении формы заявления о внесении сведений о юридическом лице в Единый государственный реестр юридических лиц, требований к его оформлению, а также формы и содержания документа, подтверждающего факт внесения записи в Единый государственный реестр юридических лиц на основании такого заявления»).

2. Документы, связанные с управлением юридическим лицом: решение уполномоченного органа юридического лица о назначении руководителя (протокол общего собрания участников общества с ограниченной ответственностью (ООО) (ст. 40 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью»), общего собрания акционеров акционерного общества (АО) (ст.ст. 47—63 Федерального закона «Об акционерных обществах»), совета директоров (ст.ст. 64—69 Федерального закона «Об акционерных обществах»).

3. Финансовые документы (например, согласно ст. 145 ЖК РФ в товариществе собственников жилья (ТСЖ) к таким документам относятся: годовой план содержания и ремонта общего имущества в многоквартирном доме, отчет о выполнении такого плана, сметы доходов и расходов на год, отчеты об исполнении таких смет, аудиторские заключения, годовой отчет о деятельности правления товарищества).

4. Бухгалтерские документы:

первичные документы бухгалтерского учета: платежные документы, приходно-расходные ордера, счета, счета-фактуры, авансовые отчеты (ст. 9 Федерального закона от «О бухгалтерском учете», Порядок применения унифицированных форм первичной учетной документации, утвержденный Постановлением Государственного комитета Российской Федерации по статистике (Госкомстата России) от 24.03.1999 № 20);

кассовая книга;

приказы о материальной ответственности работников;

бухгалтерские отчеты, бухгалтерские балансы;

справки об открытии расчетных счетов в банках.

5. Документы, связанные с управлением многоквартирным домом: решение общего собрания о выборе способа управления; протоколы общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме (ст. 46, ч. 3 ст. 161 ЖК РФ); договоры управле-

ния многоквартирным домом (ст. 162 ЖК РФ); протоколы заседаний членов товарищества, заседаний правления товарищества (ст.ст. 143—152 ЖК РФ).

6. Договоры с ресурсоснабжающими организациями (Правила, обязательные при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами для целей оказания коммунальных услуг, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2012 № 124, Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354).

7. Договоры и дополнительные соглашения с банками (ст. 861 ГК РФ, главы 45, 46 ГК РФ).

8. Договоры по хозяйственной деятельности (с подрядными организациями на обслуживание, ремонт и др.).

9. Материалы и документы, полученные из налоговых органов.

10. Материалы и документы, полученные из Росфинмониторинга.

Все указанные документы следует оценивать в совокупности.

Согласно п. 15 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» при проведении проверок следует исключить случаи истребования излишних материалов, документов и сведений, которые могут быть получены прокурором непосредственно в ходе проверки с выходом на место.

В связи с этим, например, планируя проведение проверки в управляющей организации, предварительно следует изучить информацию, размещенную в сети «Интернет». В силу ч. 10 ст. 161 ЖК РФ управляющая организация должна обеспечить свободный доступ к информации об основных показателях ее финансово-хозяйственной деятельности, оказываемых услугах и выполняемых работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, о порядке и условиях их оказания и выполнения, их стоимости, ценах (тарифах) на ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг, в соответствии со Стандартом раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 731 (далее — Стандарт раскрытия информации).

Адрес официального сайта в сети «Интернет», предназначенного для раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, определен приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 02.04.2013 № 124 «Об утверждении Регламента раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, путем ее опубликования в сети «Интернет» и об определении официального сайта в сети «Интернет», предназначенного для раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» — www.reformagkh.ru.

Кроме того, п. 5 Стандарта раскрытия информации предусмотрено размещение информации также на одном из следующих сайтов в сети «Интернет», определяемых по выбору управляющей организации:

сайт управляющей организации;

сайт органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяемого высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

сайт органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого управляющая организация осуществляет свою деятельность.

Товариществами собственников жилья и жилищными, жилищно-строительными кооперативами информация раскрывается путем обязательного опубликования информации на официальном сайте в сети «Интернет», определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также на одном из сайтов в сети «Интернет» по выбору товарищества или кооператива (сайте органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяемом высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации; сайте органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого товарищество или кооператив осуществляют свою деятельность).

Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 22.12.2014 № 882/пр утверждены формы раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами (применяются с 24 мая 2015 г.).

При изучении информации, размещенной на указанных сайтах, могут быть получены следующие сведения:

а) общая информация об управляющей организации, товариществе или кооперативе, в том числе об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности (включая годовую бухгалтерскую отчетность, бухгалтерский баланс и приложения к нему, сведения о доходах от оказания услуг по управлению многоквартирными домами (по данным раздельного учета доходов и расходов), а также сведения о расходах, понесенных в связи с оказанием услуг по управлению многоквартирными домами (по данным раздельного учета доходов и расходов), сметы доходов и расходов товарищества или кооператива, отчет о выполнении смет доходов и расходов товарищества или кооператива);

б) перечень многоквартирных домов, управление которыми осуществляет управляющая организация, товарищество или кооператив, с указанием адреса и основания управления по каждому многоквартирному дому; перечень многоквартирных домов, в отношении которых договор управления был расторгнут в предыдущем году, с указанием адреса дома и оснований расторжения договора управления; перечень многоквартирных домов, собственники помещений в которых в предыдущем году на общем собрании приняли решение о прекращении их объединения в товарищество для совместного управления общим имуществом в многоквартирном доме, а также перечень многоквартирных домов, в которых членами кооператива в предыдущем году на общем собрании принято решение о преобразовании кооператива в товарищество;

в) общая информация о многоквартирных домах, управление которыми осуществляет управляющая организация, товарищество или кооператив, в том числе характеристика многоквартирного дома (адрес многоквартирного дома, год постройки, этажность, количество квартир, площадь жилых и нежилых помещений и помещений, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, уровень благоустройства, серия и тип постройки, кадастровый номер (при его наличии), площадь земельного участка, входящего в состав общего имущества в многоквартирном доме, конструктивные и технические параметры многоквартирного дома), а также информация о системах инженерно-технического обеспечения, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме;

г) информация о выполняемых работах (оказываемых услугах) по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и иных услугах, связанных с достижением целей управления многоквартирным домом, в том числе сведения о стоимости указанных работ (услуг) и иных услуг;

д) информация об оказываемых коммунальных услугах, в том числе сведения о поставщиках коммунальных ресурсов, установленных ценах (тарифах) на коммунальные ресурсы, нормативах потребления коммунальных услуг;

е) информация об использовании общего имущества в многоквартирном доме;

ж) информация о капитальном ремонте общего имущества в многоквартирном доме;

з) информация о проведенных общих собраниях собственников помещений в многоквартирном доме, результатах (решениях) таких собраний;

и) отчет об исполнении управляющей организацией договора управления, отчет об исполнении смет доходов и расходов товарищества, кооператива за год;

к) информация о случаях привлечения управляющей организации, товарищества или кооператива, должностного лица управляющей организации, товарищества или кооператива к административной ответственности за нарушения в сфере управления многоквартирным домом с приложением копий документов о применении мер административного воздействия, а также сведения о мерах, принятых для устранения нарушений, повлекших применение административных санкций.

Помимо вышеуказанной информации в сети «Интернет» размещаются сканированные копии подтверждающих документов.

При непосредственном выходе в организацию следует убедиться в достоверности информации, размещенной на сайте, сопоставив ее со сведениями, имеющимися на бумажных носителях.

Кроме того, необходимо проверить, размещена ли информация на информационных стендах (стойках) в помещении управляющей организации (п. 15 Стандарта раскрытия информации).

Копии материалов, размещаемых на информационных стендах (стойках) в помещении соответствующей организации (включая все обновления), управляющие организации, товарищества и кооперативы должны хранить в течение 5 лет (п. 15 Стандарта раскрытия информации). Согласно ст. 29 Федерального закона «О бухгалтерском учете» не менее 5 лет должны храниться также первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, бухгалтерская (финансовая) отчетность, аудиторские заключения.

Отсутствие прозрачной системы деятельности организаций в сфере ЖКХ влечет многочисленные нарушения при расходовании финансовых ресурсов.

В этой связи решением коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19.02.2014 «О состоянии законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства» прокурорам предписано на постоянной основе проверять соблюдение коммунальными организациями и организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, требований законодательства о доступности информации об их деятельности. На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, состоявшемся 24.03.2015, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка вновь поручил прокурорам обратить особое внимание на деятельность управляющих компаний, раскрытие ими информации, пресечение фактов аффилированности должностных лиц с организациями ЖКХ⁶.

В настоящее время мерами прокурорского реагирования при выявлении фактов нарушения законодательства о доступности информации о деятельности организаций коммунального комплекса могут быть представление и исковое заявление.

Согласно п. 2 ст. 1 и ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства”» ст. 7.23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), устанавливавшая ответственность за нарушение требований законодательства о раскрытии информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, утратила силу с 1 мая 2015 г. С этой же даты введена в действие ст. 13.19.2 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность для организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, за неразмещение информации в соответствии с законодательством Российской Федерации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства или нарушение установленных законодательством Российской Федерации порядка, способов и (или) сроков размещения информации либо размещение информации не в полном объеме, размещение заведомо искаженной информации. Соответствующая обязан-

⁶ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки на расширенном заседании коллегии, посвященном итогам работы в 2014 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2015 г. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-674756/> (дата обращения: 05.06.2015).

ность управляющей организации обеспечить свободный доступ к определенным видам информации посредством ее размещения в системе устанавливается ч. 10.1 ст. 161 ЖК РФ, а также ч. 18 ст. 7 Федерального закона от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

В силу чч. 4 и 5 ст. 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 263-ФЗ положения ч. 10.1 ст. 161 ЖК РФ фактически сменяют положения ч. 10 той же статьи: в тот момент, когда прекращает действовать ч. 10, начинает применяться ч. 10.1. Этот момент обусловлен вводом в эксплуатацию государственной информационной системы ЖКХ: в общем случае — с 1 июня 2016 г., но в некоторых регионах — по истечении 4 месяцев после дня вступления в силу соглашения об опытной эксплуатации системы на территории субъекта Российской Федерации, заключенного между субъектом Российской Федерации, Минкомсвязью России, Минстроем России и оператором системы (ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 263-ФЗ). Если такое соглашение не заключено, управляющая организация обязана размещать информацию в системе только с 1 июня 2016 г. Привлечь ее к ответственности за неразмещение информации в системе до этого момента невозможно, что не может не отразиться на состоянии законности в данной сфере и потребует особого внимания прокуроров.

При проведении проверок в организациях коммунального комплекса также следует учитывать, что ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» в целях обеспечения прозрачности, открытости регулирования деятельности организаций коммунального комплекса и защиты интересов потребителей организации коммунального комплекса предписывает им также обеспечивать свободный доступ к информации об услугах, цены (тарифы) на которые подлежат регулированию в соответствии с настоящим Федеральным законом, о надбавках к ценам (тарифам), которые подлежат регулированию в соответствии с настоящим Федеральным законом.

К информации о регулируемых услугах, подлежащей свободному доступу, относятся: сведения об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности, включая структуру основных производственных затрат (в части регулируемой деятельности); сведения о ценах (тарифах) на регулируемые услуги организаций коммунального комплекса и надбавках к ценам (тарифам) на регулируемые услуги; сведения об основных потребительских характеристиках регулируемых услуг организаций коммунально-

го комплекса и их соответствии установленным требованиям; сведения об инвестиционных и о производственных программах (о проектах программ) и отчеты об их реализации; сведения о способах приобретения, стоимости и об объеме товаров и услуг, необходимых для оказания услуг (ч. 6 ст. 3 Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»).

В настоящее время действуют постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 № 1140 «Об утверждении стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса», от 17.01.2013 № 6 «О стандартах раскрытия информации в сфере водоснабжения и водоотведения», от 05.07.2013 № 570 «О стандартах раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования», соблюдение требований которых также следует проверять.

Невыполнение обязанности по раскрытию информации влечет для таких организаций административную ответственность, предусмотренную ст. 19.8.1 КоАП РФ.

В ходе проверок необходимо шире использовать возможность истребования у проверяемых организаций подлинных документов, поскольку впоследствии они могут быть утрачены (уничтожены, изменены), что затруднит доказывание факта совершенного правонарушения.

5. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПОДЛЕЖАЩИЕ УСТАНОВЛЕНИЮ В ХОДЕ ПРОВЕРЕК ЗАКОННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНИЗАЦИЯМИ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

Генеральной прокуратурой Российской Федерации указано, что в ходе проверок организаций ЖКХ первоочередное внимание следует обращать:

на факты нецелевого использования и хищения организациями ЖКХ денежных средств, собранных с граждан и полученных из бюджетов всех уровней;

действия данных хозяйствующих субъектов по выводу из жилищно-коммунальной сферы ликвидных активов и товарно-материальных ценностей, в том числе в оффшорные юрисдикции, а также путем приобретения акций, иных ценных бумаг, долей в уставных капиталах сторонних предприятий, выдачи им займов с

низкими процентными ставками, размещения на депозитных счетах денежных средств, полученных от населения;

наличие кредиторской задолженности организаций ЖКХ, ее объемы и причины образования; принимаемые меры по взысканию дебиторской задолженности за предоставленные услуги;

факты банкротства предприятий, функционирующих в коммунальной отрасли, их ликвидации, при этом учитывая, что данные действия могут использоваться как уход от погашения кредиторской задолженности либо исполнения взятых на себя обязательств;

заключенные в рамках процедур банкротства договоры оказания правовых, консалтинговых и иных услуг;

законность и обоснованность расходов организаций ЖКХ на собственное содержание, соблюдение ими процедуры установления платы на данные расходы;

факты злоупотреблений должностных лиц органов власти, совершения ими действий и принятия решений в пользу аффилированных и подконтрольных хозяйствующих структур⁷.

При этом Генеральной прокуратурой Российской Федерации обозначены финансовые операции организаций коммунального комплекса, которые могут иметь признаки неправомерного использования средств:

перечисление указанными организациями средств лицам, не состоящим в договорных отношениях с муниципалитетами и управляющими организациями, связанных с реализацией адресных программ;

привлечение к выполнению работ организаций-посредников, в том числе имеющих признаки «фирм-однодневок» и «фирм-прокладок»;

выдача займов работникам организаций, а также сторонним лицам;

перечисление денежных средств на счета физических лиц;

приобретение материалов и коммунальной техники за рубежом;

привлечение в качестве подрядчиков или субподрядчиков аффилированных организаций⁸.

Несмотря на многообразие отношений, возникающих в связи с использованием финансовых ресурсов в сфере ЖКХ, и различные

⁷ Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.03.2011 № 73/1-489-2011 «Об исполнении поручения Президента Российской Федерации о проведении проверки эффективности использования организациями коммунального комплекса финансовых ресурсов».

⁸ Там же.

направления надзорной деятельности органов прокуратуры, можно выделить круг основных вопросов, которые подлежат обязательному изучению при проверке законности расходования средств организациями коммунального комплекса:

1. Имеется ли у организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами (управляющих организаций), кредиторская и дебиторская задолженность. Если имеется, следует установить:

причины образования дебиторской и кредиторской задолженности;

сроки возникновения задолженности по каждому дебитору и кредитору;

меры, принятые к ее погашению или взысканию;

соблюдение порядка списания дебиторской и кредиторской задолженности.

В этих целях необходимо:

затребовать как у ресурсоснабжающих организаций, так и у управляющей организации сведения о наличии у управляющей организации задолженности за поставленные жилищно-коммунальные услуги и ресурсы;

сопоставить фактический объем собираемых от населения платежей за определенный период и динамику задолженности перед поставщиками коммунальных ресурсов;

проанализировать арбитражную практику по искам между энергоснабжающими и управляющими организациями;

с учетом положений Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» исследовать движение денежных средств по расчетным счетам исполнителей коммунальных услуг;

оценить факты системного перечисления денежных средств на счета иных контрагентов в приоритетном порядке с использованием сложных финансовых схем;

уделить особое внимание составу учредителей организаций, состоящих в финансовых правоотношениях с управляющей организацией и иными участниками жилищно-коммунального рынка, получив из налоговых органов и проанализировав сведения Единых реестров государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ЕГРЮЛ и ЕГРИП), которые ведутся в соответствии с требованиями Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Прокурорам следует учитывать, что возникновение долгов ресурсоснабжающих и управляющих организаций ставит под угрозу обеспечение бесперебойной поставки коммунальных ресурсов добросовестным потребителям.

2. Соблюдаются ли управляющей организацией требования Федерального закона от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами».

Названным Федеральным законом установлена обязанность платежных агентов иметь отдельный специальный банковский счет для учета средств, полученных от плательщиков.

Управляющая организация, которая получает от населения платежи за услуги тепло- и водоснабжения, подачу электроэнергии, газа, производит расчет за коммунальные ресурсы, приобретенные у ресурсоснабжающих организаций, не заключившая со сторонними организациями договоры об осуществлении деятельности по приему платежей физических лиц, является платежным агентом.

Нарушение платежными агентами, осуществляющими деятельность в соответствии с Федеральным законом «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами», банковскими платежными агентами и банковскими платежными субагентами, осуществляющими деятельность в соответствии с Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», обязанностей по сдаче в кредитную организацию полученных от плательщиков при приеме платежей наличных денежных средств для зачисления в полном объеме на свой специальный банковский счет (счета), а равно неиспользование платежными агентами, поставщиками, банковскими платежными агентами, банковскими платежными субагентами специальных банковских счетов для осуществления соответствующих расчетов образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 15.1 КоАП РФ.

Привлечение органами прокуратуры Санкт-Петербурга управляющих организаций, не имевших специальных счетов в кредитных организациях, к административной ответственности по ч. 2 ст. 15.1 КоАП РФ, позволило обеспечить соблюдение данных требований⁹.

⁹ Мельник В. Д. Об актуальных проблемах прокурорского надзора в сфере энергоснабжения и ЖКХ // Об актуальных проблемах и положительном опыте в организации отдельных направлений прокурорского надзора за исполнением

3. Исполняется ли управляющей организацией обязанность по своевременному перечислению денежных средств граждан, поступивших в счет внесения платы за коммунальные услуги, ресурсоснабжающим организациям.

В силу ч. 6.2 ст. 155 ЖК РФ управляющая организация, товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив (исполнитель), которые получают плату за коммунальные услуги, осуществляют расчеты за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг, с лицами, с которыми такими управляющей организацией, товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом заключены договоры холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопления (теплоснабжения, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления), в соответствии с требованиями, установленными Правительством Российской Федерации. Такие требования определены Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03.2012 № 253, согласно п. 6 которого платежи исполнителя подлежат перечислению в пользу ресурсоснабжающих организаций не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления платежей потребителям исполнителю. При выявлении фактов нарушения указанных требований имеются основания для внесения в управляющую организацию представления об устранении нарушений закона.

4. Имеются ли факты расходования управляющей организацией средств, поступающих от граждан в счет оплаты коммунальных услуг, на содержание и текущий ремонт имущества в многоквартирном доме, взносов на капитальный ремонт, на нужды, не связанные с управлением многоквартирными домами, в том числе собственное содержание.

Например, прокуратурой Советского района г. Красноярска установлено, что ООО <...> не перечислило ресурсоснабжающим организациям за 2012, 2013 годы свыше 70 млн р. из 100 млн р., собранных с собственников жилых помещений на оплату коммунальных услуг. Из указанной суммы более 20 млн р. израсходованы Обществом на приобретение оргтехники, мебели, предметов инте-

законов и законностью правовых актов : учеб.-темат. семинар, 25—26 июня 2013 года : [материалы] / Прокуратура Рос. Федерации, Управление Генеральной прокуратуры Рос. Федерации в Сев.-Зап. федер. округе. [Б. м. : б. и.], [2013?]. С. 120.

рьера и др. По материалам проверки возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 201 УК РФ¹⁰.

5. Имеются ли факты заключения управляющей организацией, ресурсоснабжающими организациями мнимых сделок, совершения сомнительных финансовых операций.

В соответствии с п. 1 ст. 170 ГК РФ мнимая сделка — это сделка, совершенная лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия.

Так, прокуратурой Калининского района Санкт-Петербурга при проверке ООО <...> установлено, что между данным Обществом и ООО <...> заключены договоры на проведение текущего ремонта лестничных клеток семи многоквартирных домов, по которым произведена оплата. При этом проверка показала, что работы были выполнены Обществом самостоятельно, ущерб от указанных действий составил более 4 млн р., в связи с чем возбуждено уголовное дело по ст. 159.4 УК РФ¹¹.

По результатам проверки прокуратурой Кемеровской области, проведенной в ООО <...> г. Прокопьевска, установлено, что в период с 2009 по 2011 год его руководители заключили ряд мнимых сделок с различными хозяйственными обществами, по которым работы фактически не проводились либо проводились силами сотрудников ООО <...>, после чего в региональную энергетическую комиссию области были представлены заведомо недостоверные сведения о затратах на проведение работ на общую сумму около 130 млн р. Данные затраты были включены в валовую выручку ООО <...> при утверждении тарифа на его услуги. Вследствие этого потребители электрической энергии на территории Кемеровской области понесли необоснованные расходы на вышеуказанную сумму. На основании материалов прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по признакам мошенничества¹².

Для выявления таких фактов следует проверить:

¹⁰ Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 14.04.2015 № 39-23-2015 «Об опыте работы прокуроров по надзору за соблюдением прав граждан в сфере управления жилищным фондом».

¹¹ Материалы кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

¹² Трушин Е. В. Использование прокурором полномочий по инициированию уголовного преследования как способ противодействия правонарушениям в жилищно-коммунальной сфере // О практике прокурорского надзора по защите прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Проблемы и пути совершенствования прокурорского надзора в сфере использования и охраны объектов животного мира : сборник материалов семинара (25—26 сентября 2013 года, г. Улан-Удэ) /под общ. ред Г. Н. Череватенко, В. А. Пака ; Управление Генеральной прокуратуры Рос. Федерации в Сиб. федер. округе. Иркутск, 2013. С. 33.

все хозяйственные операции, законность и обоснованность которых вызывает сомнение, обратив особое внимание на такие статьи расходов управляющей организации, как оплата услуг банка, консалтинговых и аудиторских услуг, платежи по кредитам банков, расходы, связанные с подготовкой и переподготовкой кадров;

фактическое выполнение работ по договорам, по которым средства, поступившие от населения за поставленные ресурсы, переводились иным юридическим лицам, наличие у них трудового ресурса, техники, аффилированность учредителей и руководителей (согласно ст. 4 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» аффилированные лица — это физические и юридические лица, способные оказывать влияние на деятельность юридических и (или) физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность).

б. Имеются ли факты выдачи займов работникам организации, а также сторонним лицам.

Выяснение всех вышеуказанных обстоятельств в ходе проведенной прокуратурой Республики Коми проверки деятельности поставщиков коммунальных ресурсов, имеющих просроченную кредиторскую задолженность перед ресурсоснабжающими организациями, позволило выявить следующую криминальную схему.

ООО <...>, используя на основании договоров аренды находящийся в муниципальной собственности производственный комплекс (здания, коммунальные сети, иное имущество), осуществляло транспортировку тепловой энергии от границ ответственности филиала энергоснабжающей организации ОАО <...> до потребителей. Всего ООО <...> за четыре года на транзитные расчетные счета получены денежные средства в размере 7, 833 млрд р. в качестве платежей за отпущенный коммунальный ресурс. Вместе с тем ОАО <...> было перечислено лишь 4,7 млрд р. При этом руководитель ООО <...> перевел около 360 млн р. на депозитные счета, открытые в одном из банков г. Вологды. В этот же период основным организациям, осуществлявшим транспортировку тепла и горячей воды, холодное водоснабжение, управление жилым фондом и взимание с населения платы за оказанные жилищно-коммунальные услуги в городе, аффилированным с кипрской компанией либо полностью ей подконтрольным, директор ООО <...> предоставил беспроцентные или под низкий процент займы на сумму свыше 300 млн р., оплата труда только за один год работы превысила 10 млн р. Своими действиями руководитель ООО <...> создал предпосылки для признания организации банкротом и поставил под угрозу качество и бесперебойность теплоснабжения г. Воркуты. По материалам прокурорской проверки следственной частью МВД по Республике Коми в отношении директора организации возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 201 УК РФ¹³.

¹³ Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-464199/> (дата обращения: 05.06.2015).

7. Имеются ли признаки банкротства организации (в том числе путем изъятия у нее имущества, предоставления его в пользование третьим лицам по заниженной стоимости либо аренды имущества у данных лиц по завышенной стоимости), ликвидации организации.

Совместно с налоговыми органами необходимо осуществлять мониторинг управляющих организаций, товариществ собственников жилья и иных организаций коммунального комплекса, имеющих признаки банкротства, принимать меры по обеспечению законности при принятии органами местного самоуправления решений по вопросам создания, реорганизации и ликвидации предприятий и организаций коммунального комплекса, передачи и изъятия имущества в целях исключения фактов нарушения прав граждан и третьих лиц.

Любой факт банкротства организации коммунального комплекса необходимо в обязательном порядке проверять на предмет возможного наличия в действиях ее руководства признаков преднамеренности. В большинстве случаев банкротство организаций коммунального комплекса связано с противоправной деятельностью определенного круга лиц, в связи с чем при наличии оснований следует инициировать проведение проверок в порядке, определенном уголовно-процессуальным законодательством, для установления или исключения признаков фиктивного или преднамеренного банкротства, незаконного использования средств бюджета и граждан.

Прокуратурой г. Новокузнецка Кемеровской области установлены факты вывода финансовых активов управляющей организации путем заключения с подставными организациями договоров уступки права требования на общую сумму более 8 млн р., что повлекло банкротство управляющей организации. Ее совокупный долг перед ресурсоснабжающими организациями составил более 11 млн р. Также установлены факты непроведения управляющей организацией капитальных и текущих ремонтов находившихся у нее в управлении домов в период с декабря 2009 по май 2011 года. При этом денежные средства, внесенные жильцами, на ее счетах отсутствовали. По выявленным фактам возбуждены и расследуются уголовные дела по ст. 196 и ч. 4 ст. 160 УК РФ¹⁴.

8. Имеются ли факты уплаты штрафов, назначенных должностным лицам управляющей организации, за счет средств, перечисленных собственниками в счет оплаты коммунальных услуг.

Управляющий ТСЖ <...> в Красноярском крае и директор ООО <...> в Забайкальском крае оплатили наложенные на них штрафы за счет средств жильцов. По материалам прокурорских проверок директор ООО <...> признан судом виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 160 УК РФ, с

¹⁴ Трушин Е. В. Указ. соч. С. 33.

назначением наказания в виде штрафа в размере 110 тыс. р., в отношении управляющего ТСЖ <...> расследуется уголовное дело¹⁵.

9. Соблюдаются ли организациями коммунального комплекса стандарты раскрытия информации.

10. Законность и обоснованность финансовых и хозяйственных операций организаций коммунального комплекса.

Законность и обоснованность финансовых и хозяйственных операций может быть проверена путем:

проверки учредительных, финансовых, бухгалтерских, отчетных документов, их подлинности, правильности содержащихся в них расчетов, соответствия документов установленным формам, правильности и полноты их оформления;

сопоставления бухгалтерских записей по учету с первичной учетной документацией, сопоставления записей, документов по одним хозяйственным операциям и связанным с ними другим операциям;

проверки действительности совершения сделок, получения или выдачи указанных в документах денежных средств или материальных ценностей, фактического выполнения работ или оказания услуг;

проведения встречных проверок посредством сверки записей, документов и данных, имеющих у проверяемой организации, с соответствующими записями, документами и данными, находящимися в тех организациях, от которых получены или которым перечислены денежные средства, переданы материальные ценности и документы.

6. УЧАСТИЕ СПЕЦИАЛИСТОВ В ПРОВЕРКАХ ЗАКОННОСТИ РАСХОДОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНИЗАЦИЯМИ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

Вопрос о привлечении к проверке специалистов должен решаться на этапе подготовки к ней. Необходимо определить круг лиц, подлежащих привлечению к проведению проверки, подготовить требование о выделении специалистов в порядке ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». В случае отсутствия таких специалистов на поднадзорной территории направить в прокуратуру субъекта Рос-

¹⁵ Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 14.04.2015 № 39-23-2015 «Об опыте работы прокуроров по надзору за соблюдением прав граждан в сфере управления жилищным фондом».

сийской Федерации проект требования о выделении специалистов органов государственной власти, поднадзорных прокуратуре субъекта, обладающих специальными познаниями в соответствующих сферах деятельности, с приложением копий материалов, подтверждающих его обоснованность.

Результативные проверки использования финансовых ресурсов не представляется возможным провести без привлечения специалиста в области бухгалтерского учета и аудита.

Использование специальных познаний позволит определить финансовое состояние и показатели финансово-экономической деятельности организации; соответствие ведения бухгалтерского учета требованиям действующих нормативных правовых актов в сфере бухгалтерского учета и отчетности; наличие или отсутствие признаков искажения данных бухгалтерского учета и отчетности (в том числе касающихся кредитоспособности, платежеспособности организации), выявить причины, характер, способ искажения учетных данных и степень влияния выявленных искажений на показатели финансово-хозяйственной деятельности предприятия; определить наличие недостачи товарно-материальных ценностей и денежных средств, период и обстоятельства ее образования, а также величину причиненного материального ущерба; круг лиц, ответственных за соблюдение требований нормативных правовых актов по бухгалтерскому учету и контролю; документальную обоснованность расчетов между организациями по обязательствам, указанным в договорах и других документах.

Целесообразно задействовать специалистов из контрольно-счетной палаты субъекта Российской Федерации, контрольно-счетной палаты (ревизионной комиссии, иных контрольных органов) муниципального образования, территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов финансового контроля субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Привлечение прокуратурой Октябрьского административного округа г. Мурманска к участию в проведении проверки в управляющей компании ООО <...> специалистов контрольно-ревизионного органа администрации г. Мурманска позволило установить, что при высокой собираемости коммунальных платежей лишь половина их направлялась поставщикам энергоресурсов. Оставшаяся часть средств использовалась руководством управляющей компании в собствен-

ных целях. Задолженность составила свыше 400 млн р. По материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 160 УК РФ¹⁶.

Перед такими специалистами следует ставить следующие вопросы:

1) соответствует ли ведение бухгалтерского учета требованиям нормативных правовых актов;

2) отражены ли в бухгалтерском учете определенные хозяйственные операции, осуществленные в конкретное время;

3) правильно ли оформлены хозяйственные операции, если неправильно, то какому нормативному правовому акту по бухгалтерскому учету не соответствует данное оформление;

4) имеются ли нарушения правил бухгалтерского учета при оформлении документов по определенным хозяйственным операциям в определенный период, если да, то какие правила и каким образом нарушены;

5) является ли документально обоснованной определенная хозяйственная операция;

7) какими обстоятельствами объясняются расхождения в различных документах бухгалтерского учета, отражающих определенную хозяйственную операцию;

9) какие имеются противоречия, к каким хозяйственным операциям и промежуткам времени они относятся;

10) имеются ли в учетных регистрах записи, не соответствующие первичным документам;

11) была ли соблюдена предписываемая корреспонденция счетов;

12) соблюдены ли требования бухгалтерского учета при оформлении операций по расходованию денежных средств организации;

13) имеются ли у организации задолженности, какими документами они подтверждаются, каков их размер;

14) была ли возможность своевременного погашения задолженности;

15) какова динамика кредиторской и дебиторской задолженности организации за определенный период;

16) причинен ли организации ущерб в связи с неправомерными финансовыми операциями, его размер.

¹⁶ Саблин А. П. О проблемах прокурорского надзора за законностью использования финансовых ресурсов в жилищно-коммунальной сфере // Об актуальных проблемах и положительном опыте в организации отдельных направлений прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : учеб.-темат. семинар, 25—26 июня 2013 года : [материалы] / Прокуратура Рос. Федерации, Управление Генеральной прокуратуры Рос. Федерации в Сев.-Зап. федер. округе. [Б. м. : б. и.], [2013?]. С. 98.

При проведении проверок в целях установления подозрительных финансовых операций в сфере ЖКХ (выдача займов, привлечение к выполнению работ аффилированных организаций, обналичивание денежных средств и др.) следует своевременно направлять письменные запросы в Росфинмониторинг в порядке, установленном Инструкцией по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем, утвержденной Приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 309, МВД России № 566, ФСБ России № 378, ФСКН России № 318, ФТС России № 1460, Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации № 43, Росфинмониторинга № 207 от 05.08.2010.

Наибольшую проблему в настоящее время для прокурорских работников представляет то, что в силу нормативного требования сохранения банковской тайны они лишены законной возможности получения из банков информации о движении денежных средств по счетам организаций коммунального комплекса, что препятствует проведению полноценных проверок.

В отсутствие возбужденного уголовного дела, помимо Росфинмониторинга, подразделения которого расположены лишь в центрах федеральных округов, такую возможность имеют только налоговые органы. В связи с этим в настоящее время в отдельных регионах, например в Омской области, практикуется проведение проверок исполнения законов в деятельности организаций ЖКХ совместно с налоговыми инспекциями и осуществление с ними постоянного обмена информацией и материалами, в том числе по банковским счетам¹⁷. Кроме того, должно использоваться право истребования документов (например, выписки банка о движении денежных средств по расчетному счету) непосредственно у проверяемой организации или при встречной проверке у ее контрагента по сделке.

Для подтверждения факта проведения ремонтных работ, соответствия их объема и качества актам о приемке выполненных ра-

¹⁷ См.: Сухоруков Г. Ю. О практике прокурорского надзора за законностью утверждения нормативов и тарифов на коммунальные услуги, использования коммунальными организациями средств, предназначенных для модернизации и ремонта объектов ЖКХ // О практике прокурорского надзора по защите прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Проблемы и пути совершенствования прокурорского надзора в сфере использования и охраны объектов животного мира : сборник материалов семинара (25—26 сентября 2013 года, г. Улан-Удэ) / под общ. ред. Г. Н. Череватенко, В. А. Пака ; Управление Генеральной прокуратуры Рос. Федерации в Сиб. федер. округе. Иркутск, 2013. С. 50—51.

бот по формам КС-2, КС-3, утвержденным Постановлением Госкомстата России от 11.11.1999 № 100, проектно-сметной документации должны также привлекаться специалисты, обладающие познаниями в области строительства.

Такие проверки не могут быть проведены без выхода на место выполнения ремонта, без проведения контрольных замеров, сопоставления с данными сметного расчета, актами выполненных работ, справками о стоимости работ.

Для участия в проверках могут привлекаться специалисты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие контроль в сфере строительства. Также следует организовать взаимодействие с саморегулируемыми организациями строителей. Например, привлечение таких специалистов позволило прокуратуре Омской области выявить нарушения при расходовании денежных средств, выделенных из Фонда содействия реформированию ЖКХ на проведение капитального ремонта шести жилых домов в г. Омске¹⁸.

7. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА ПРИ РАСХОДОВАНИИ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНИЗАЦИЯМИ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

В целях устранения нарушений закона, выявленных в сфере расходования финансовых ресурсов ЖКХ, следует применять весь комплекс мер прокурорского реагирования, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»:

1) принесение протеста на противоречащий закону правовой акт (ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

2) внесение представления об устранении нарушений закона (ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

3) объявление (направление) предостережения о недопустимости нарушения закона (ст. 25¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

4) вынесение постановления о возбуждении производства об административном правонарушении (ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

5) вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган

¹⁸ Там же.

дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства в сфере ЖКХ (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

6) обращение в суд общей юрисдикции в порядке ст. 45 ГПК РФ;

7) обращение в арбитражный суд в случаях, предусмотренных ст.ст. 52, 198 АПК РФ;

8) требование прокурора об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленного коррупциогенного фактора в соответствии со ст. 9¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Критичность положения дел в жилищно-коммунальной сфере требует от прокуроров решительных мер, в том числе гражданско-правового и уголовно-правового характера. Пресечение преступных схем распределения средств возможно путем возбуждения уголовных дел по результатам прокурорских проверок и вынесения обвинительных приговоров, а также понуждения виновных лиц возместить причиненный ущерб.

Наиболее эффективным способом восстановления нарушенных прав граждан в данной сфере является обращение прокурора в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ, а также в соответствии со ст. 44 УПК РФ.

Например, прокуратурой Пушкинского района г. Санкт-Петербурга по уголовному делу в отношении К. и Т., возбужденному по ст. 159 УК РФ, в порядке ч. 3 ст. 44 УПК РФ предъявлено исковое заявление в защиту интересов субъекта Российской Федерации — города федерального значения Санкт-Петербурга — о взыскании в счет возмещения суммы ущерба. В ходе расследования уголовного дела установлено, что между Санкт-Петербургским государственным учреждением <...> и ООО <...> в лице их руководителей К. и Т. были заключены договоры на выполнение работ по уборке территории, перевозке и монтажу новогодней ели на общую сумму 198,3 тыс. р., при этом названным лицам достоверно было известно о том, что указанные работы ранее выполнены в полном объеме¹⁹.

Использование прокурорами полномочий, предоставленных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по осуществлению уголовного преследования лиц, допустивших нарушения уголовного законодательства, является одним из главных рычагов в борьбе с преступлениями в сфере расходования средств ЖКХ.

При этом прокурорские работники должны знать наиболее типичные схемы совершения преступлений, большую часть которых в сфере ЖКХ составляют хищения (присвоение или растрата, мо-

¹⁹ Материалы кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

шенничество), совершаемые ответственными работниками, руководителями хозяйствующих субъектов, товариществ собственников жилья²⁰. Среди них:

1. Выставление населению необоснованных (без оказания соответствующей услуги) или так называемых двойных квитанций. Данная проблема по-прежнему остается острой. Такие действия в ряде случаев могут сопровождаться созданием фиктивных товариществ собственников жилья и управляющих компаний. В республиках Бурятия, Тыва, Алтайском крае, Кемеровской, Омской областях пресекалась деятельность «компаний-клонов», не имеющих права на оказание услуг по управлению домами, а также факты выставления потребителям «двойных» квитанций на оплату коммунальных услуг, выставления квитанций на оплату невыполненных работ.

Например, в г. Мыски Кемеровской области директор ООО «Управляющая компания <...>» зарегистрировал новую организацию с аналогичным названием, в которую перевел работников, имущество, дебиторскую задолженность на сумму свыше 6 млн р., а также функции по управлению многоквартирными домами. Прежнюю компанию директор перерегистрировал на одного из жителей города, оставив за ней задолженность в размере свыше 13 млн р., в том числе по налогам и сборам на сумму 2,4 млн р. Собранные с населения денежные средства по статье «ремонт общего имущества» в размере более 10 млн р. потрачены на нужды вновь созданной организации. По инициативе прокурора возбуждены уголовные дела по ст. 196 и ч. 1 ст. 201 УК РФ²¹.

2. Оплата фактически не выполненных работ либо их двойная оплата, завышение объемов и стоимости выполненных работ.

В Тульской области в ходе проверки законности расходования средств, выделенных из Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства в рамках реализации региональной адресной программы по проведению капитального ремонта многоквартирных жилых домов, выявлены факты получения денежных средств за осуществление ремонта двух домов на основании актов приемки выполненных работ, стоимость которых была завышена директором ООО <...> на 184 тыс. р. и 190 тыс. р. соответственно. На основании постановления прокурора, вынесенного в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в отношении директора организации возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 159 УК РФ²².

²⁰ См.: Защита прокурором конституционных прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства : учебное пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2014. С. 81, 173.

²¹ Материалы кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

²² Там же.

Аналогичные факты выявлялись и в других регионах страны.

3. *Заключение фиктивных договоров подряда, аренды (например, аренды сетей водоснабжения и водоотведения).*

Распространение в последние годы получило причинение имущественного ущерба собственнику или иному владельцу имущества путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения. Основным способом совершения данных преступлений является перечисление денежных средств за полученные ресурсы или оказанные услуги по заключенным договорам. Субъектами посягательства в этом случае являются руководители управляющих компаний и ТСЖ.

В Архангельской области отделом СУ СК России возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 201 УК РФ по материалам проверки, проведенной прокуратурой Няндомского района, в отношении директора Няндомского филиала ОАО <...> по факту заключения фиктивных договоров на сумму 10 млн р. на проведение работ по подготовке котельных г. Няндомы к началу отопительного сезона²³.

Прокуроры должны активно использовать имеющиеся формы и методы надзорной работы для системного и скоординированного пресечения нарушений при расходовании финансовых ресурсов в сфере коммунального хозяйства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
3. Жилищный кодекс Российской Федерации.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации.
7. О бухгалтерском учете : федер. закон Рос. Федерации от 21 нояб. 1996 г. № 129-ФЗ с изм. и доп. (применяется в отношении хозяйственных операций, совершенных до 01.01.2013).
8. О бухгалтерском учете : федер. закон Рос. Федерации от 6 дек. 2011 г. № 402-ФЗ с изм. и доп.
9. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федер. закон Рос. Федерации от 8 авг. 2001 г. № 129-ФЗ с изм. и доп.

²³ Там же.

10. О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами : федер. закон Рос. Федерации от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ с изм. и доп.

11. О национальной платежной системе : федер. закон Рос. Федерации от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ с изм. и доп.

12. О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон Рос. Федерации от 26 окт. 2002 г. № 127-ФЗ с изм. и доп.

13. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон Рос. Федерации от 7 авг. 2001 г. № 115-ФЗ с изм. и доп.

14. О теплоснабжении : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ с изм. и доп.

15. Об акционерных обществах : федер. закон Рос. Федерации от 26 дек. 1995 г. № 208-ФЗ с изм. и доп.

16. Об аудиторской деятельности : федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 307-ФЗ с изм. и доп.

17. Об обществах с ограниченной ответственностью : федер. закон Рос. Федерации от 8 февр. 1998 г. № 14-ФЗ с изм. и доп.

18. Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса : федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2004 г. № 210-ФЗ с изм. и доп.

19. О государственном жилищном надзоре : постановление Правительства Рос. Федерации от 11 июня 2013 г. № 493 с изм. и доп.

20. О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 окт. 2014 г. № 1110.

21. О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения : постановление Правительства Рос. Федерации от 3 апр. 2013 г. № 290.

22. О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 мая 2013 г. № 416 с изм. и доп.

23. О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами для целей оказания коммунальных услуг : постановление Правительства Рос. Федерации от 14 февр. 2012 г. № 124 с изм. и доп.

24. О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов : постановление Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 с изм. и доп.

25. О стандартах раскрытия информации в сфере водоснабжения и водоотведения : постановление Правительства Рос. Федерации от 17 янв. 2013 г. № 6.

26. О стандартах раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 июля 2013 г. № 570.

27. О требованиях к осуществлению расчетов за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 марта 2012 г. № 253.

28. Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность : постановление Правительства Рос. Федерации от 13 авг. 2006 г. № 491 с изм. и доп.

29. Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами : постановление Правительства Рос. Федерации от 23 сент. 2010 г. № 731 с изм. и доп.

30. Об утверждении стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2009 № 1140 с изм. и доп.

31. Об утверждении Регламента раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, путем ее опубликования в сети «Интернет» и об определении официального сайта в сети «Интернет», предназначенного для раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами : приказ Минрегиона России от 2 апр. 2013 г. № 124.

32. Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету работ в капитальном строительстве и ремонтно-строительных работ : постановление Госкомстата России от 11 нояб. 1999 г. № 100.

33. Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации : приказ Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34н с изм. и доп.

34. Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и Инструкции по

его применению : приказ Минфина России от 31 окт. 2000 г. № 94н с изм. и доп.

35. Об утверждении Положений по бухгалтерскому учету : приказ Минфина России от 6 окт. 2008 г. № 106н с изм. и доп.

36. Об утверждении формы и содержания документа, подтверждающего факт внесения записи в Единый государственный реестр юридических лиц или Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей : приказ ФНС России от 13 нояб. 2012 г. № ММВ-7-6/843@.

37. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 7 дек. 2007 г. № 195 с изм. и доп.

38. Об утверждении Инструкции по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации № 309, МВД России № 566, ФСБ России № 378, ФСКН России № 318, ФТС России № 1460, Следственного комитета при прокуратуре Рос. Федерации № 43, Росфинмониторинга № 207 от 5 авг. 2010 г.

39. Об исполнении поручения Президента Российской Федерации о проведении проверки эффективности использования организациями коммунального комплекса финансовых ресурсов : указание Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 24 марта 2011 г. № 73/1-489-2011.

40. О дополнительных мерах по исполнению поручения Президента Рос. Федерации о проведении проверки эффективности использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса : указание Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 29 сент. 2011 г. № 73/1-489-2011.

41. О состоянии законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства : решение коллегии Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 19 февр. 2014 г.

42. Об итогах работы органов прокуратуры в Северо-Западном федеральном округе в 2013 году и задачах по совершенствованию прокурорского надзора в 2014 году : решение оперативного совещания при Генеральном прокуроре Рос. Федерации от 25 марта 2014 г.

43. Об эффективности деятельности правоохранительных органов, в том числе взаимодействия с контролирующими органами, по выявлению, пресечению и расследованию преступлений, свя-

занных с неправомерным использованием финансовых ресурсов в системе жилищно-коммунального хозяйства : постановление Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Рос. Федерации от 30 окт. 2012 г. № 2.

44. Решение оперативного совещания при Генеральном прокуроре Российской Федерации по вопросам совершенствования практики прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства в Северо-Западном федеральном округе от 27 нояб. 2012 г.

45. О положительном опыте работы по надзору за соблюдением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 8 февр. 2013 г. № 73/1-14д-13.

46. О практике осуществления прокуратурой Саратовской области надзора за исполнением законодательства в жилищно-коммунальной сфере : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 2 апр. 2013 г. № 73/1-14д-2013.

47. Об опыте работы прокуроров по надзору за соблюдением прав граждан в сфере управления жилищным фондом : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 14 апр. 2015 г. № 39-23-2015.

48. Всероссийское совещание по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства : сборник материалов семинара по обмену опытом / под ред. А. В. Паламарчука. — Москва : Генеральная прокуратура Рос. Федерации, 2015. — 580 с.

49. Защита прокурором конституционных прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства : учебное пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. — 2-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2014. — 276 с.

50. Об актуальных проблемах и положительном опыте в организации отдельных направлений прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : учеб.-темат. семинар, 25—26 июня 2013 года : [материалы] / Прокуратура Рос. Федерации, Управление Генеральной прокуратуры Рос. Федерации в Сев.-Зап. федер. округе. — [Б. м. : б. и.], [2013?]. — 144 с.

51. Проблемы и пути совершенствования прокурорского надзора в сфере использования и охраны объектов животного мира : сборник материалов семинара, г. Улан-Удэ, 25—26 сентября 2013 года / под общ. ред. Г. Н. Череватенко, В. А. Пака ; Управление Генеральной прокуратуры Рос. Федерации в Сибирском федеральном округе.

ге. — Иркутск : Иркут. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2013. — 155 с.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>ПЛАН</i>	3
Введение.....	4
1. Правовые основы регулирования отношений в сфере использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.....	7
2. Предмет, объекты и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов при использовании финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.....	9
3. Информационное обеспечение прокурорской деятельности.....	13
4. Документы, подлежащие изучению при проверке законности использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.....	15
5. Обстоятельства, подлежащие установлению в ходе проверок законности использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.....	23
6. Участие специалистов в проверках законности расходования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.....	31
7. Меры прокурорского реагирования на нарушения закона при расходовании финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса.....	35
<i>ЛИТЕРАТУРА</i>	38

Учебное издание

*Эльнара Рафисовна ИСЛАМОВА,
кандидат юридических наук*

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ В КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

*Конспект лекции
для слушателей ФПППК*

Редакторы *Н. Я. Ёлкина, О. А. Хропина*
Компьютерная верстка *О. А. Хропиной*

Подписано в печать 21.09.2015. Формат 60x90/16.

Печ. л. 2,75. Уч.-изд. л. 2,5.

Тираж 500 экз. (1-й з-д 1— 130). Заказ 2222.

Редакционно-издательская лаборатория
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44