

НОВЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ФИНАНСИРОВАНИЮ КАПРЕМОНТА ДОМОВ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

Галина Петровна Хованская

Приоритетной целью реформирования жилищно-коммунального хозяйства является повышение качества жизни граждан Российской Федерации путем создания безопасных и благоприятных условий их проживания, что невозможно осуществить без системного решения вопросов капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов.

Актуальность данной проблемы в России назрела давно. В начале апреля 2012 года Комитет Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству провел общественные слушания, участники которых обсудили законодательные инициативы в области капитального ремонта, а также рассмотрели примеры регионального опыта финансирования капремонта многоквартирных домов.

В результате бесплатной приватизации жилищного фонда, начавшейся в 1991 году, состояние общего имущества в многоквартирных домах можно охарактеризовать следующим образом:

- сложился устойчивый стереотип в поведении граждан в соответствии с которым они не считают себя ответственными за поддержание в надлежащем состоянии общего имущества многоквартирного дома; по этой причине установленная законом обязанность собственников по проведению и финансированию капитального ремонта общего имущества фактически не исполняется;
- сохраняется тенденция к росту потребности в капитальном ремонте многоквартирных домов, в результате чего продолжают нарастать накопленные и неисполненные обязательства по финансированию их капитального ремонта;
- общее имущество в многоквартирном доме принадлежит собственникам помещений в силу закона, но при этом состав такого имущества, как правило, не определен;
- многоквартирный дом юридически не является самостоятельным объектом недвижимости;

- не урегулированы надлежащим образом взаимоотношения управляющих домами с собственниками помещений по вопросам взимания расходов на проведение капитального ремонта, вопросам принудительного взыскания задолженности по данным платежам (в этой сфере у управляющих практически нет никаких инструментов – за данные долги невозможно приостановить предоставление коммунальных услуг, также практически невозможно изъять жилье у неплательщика – собственника в том случае, если это его единственное жилье).

В настоящее время в большинстве регионов проблема финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах решается посредством получения финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд ЖКХ, Фонд). В ряде регионов принимаются документы, направленные на совершенствование системы проведения капитального ремонта в многоквартирных домах.

Для поддержания состояния жилья на уровне, соответствующем нормативным требованиям, ежегодный объем капитального ремонта должен составлять не менее 4% от общей площади жилищного фонда, что было достигнуто за период деятельности Фонда ЖКХ, в течение которого на капитальный ремонт многоквартирных домов по 456 заявкам 81 субъекта Российской Федерации выделено средств на общую сумму 200 млрд рублей (с учетом долевого финансирования за счет средств субъектов Российской Федерации и собственников жилых помещений в многоквартирных домах – 270,1 млрд рублей), что позволит отремонтировать 126,2 тыс. домов общей площадью 369,5 млн кв. м, улучшив условия проживания 16,2 млн человек.

По данным Росстата, на начало 2011 года число многоквартирных домов (всех, в том числе и блокированной застройки) составляет 3,2 млн единиц (2562,4 млн кв. м), в том числе достигших степени износа от 31 до 65% составляет 1,64 млн единиц, от 66 до 70% – более 208,6 тыс. единиц. С учетом числа многоквартирных домов, которые включены в программы Фонда в 2008–2012 годах, количество домов, требующих капитального ремонта исходя из прошедшего периода их эксплуатации, составляет более 1,5 млн единиц, или 1178,7 млн кв. м.

Для ликвидации указанного объема недоремонта жилищного фонда при условии, если направлять на эту задачу средства из всех источников финансирования из расчета хотя бы 1 тыс. рублей на 1 кв. м (такой объем сложился при реализации программ, финансируемых с участием средств Фонда), потребуется не менее 1,18 трлн рублей. Вместе с тем участники слушаний отмечают, что выборочного ремонта многоквартирных домов недостаточно для повышения потребительских качеств многоквартирных домов, а с учетом требований Федерального закона от 23 ноября 2009 года №261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» необходимо переходить к комплексному капитальному ремонту жилищного фонда. При переходе на комплексный ремонт многоквартирных домов средняя по стране цена за 1 кв. м работ увеличивается до 3,1 тыс. рублей. Таким образом, цена вопроса ликвидации недоремонта жилищного фонда (с соблюдением законодательно установленных требований в этом вопросе) составляет более 3,6 трлн рублей.

Очевидно, что эту задачу невозможно решить в рамках действующих механизмов финансирования работ по капитальному ремонту многоквартирных домов.

Участники слушаний отметили, что проблемы, связанные с состоянием жилищного фонда, а также введение действенного механизма, обеспечивающего своевременное проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, имеет особое значение для большинства жителей нашей страны.

В 2010–2012 годах в Правительстве Российской Федерации и в экспертном сообществе обсуждались три основные модели финансирования капитального ремонта многоквартирных домов:

Модель 1. Модель региональной системы капитального ремонта многоквартирных домов, предусматривающая введение обязательной бессрочной платы собственников помещений в многоквартирном доме на капитальный ремонт многоквартирного дома, возможность передачи средств собственников помещений на капитальный ремонт на основе возвратности и сроч-



ности в управление уполномоченной организации субъекта Российской Федерации (региональный фонд) для дальнейшего финансирования на возвратной основе капитального ремонта других многоквартирных домов на территории одного и того же муниципального образования (средства взаимного финансирования капитального ремонта). Средства взаимного финансирования направляются на финансирование капитального ремонта многоквартирных домов в соответствии с календарными планами капитального ремонта, утвержденными органами местного самоуправления при наличии решения общего собрания собственников помещений.

Модель 2. Модель региональной системы капитального ремонта многоквартирных домов, предусматривающая введение в состав платы собственников помещений в многоквартирном доме платы за капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, которая вносится собственниками помещений в многоквартирном доме до тех пор, пока размер средств, накопленных за счет этой платы, не достигнет минимального уровня, установленного субъектом Российской Федерации в соответствии с правилами, утвержденными органами государственной власти Российской Федерации. Денежные средства, предназначенные для финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, передаются в доверительное управление уполномоченной организации (кредитной или иной), отобранной по конкурсу субъектом Российской Федерации. Средства, переданные в доверительное управление, являются собственностью каждого из собственников помещений в многоквартирном доме и расходуются доверительным управляющим на финансирование капитального ремонта только того дома, от собственников помещений которого они поступили.

Модель 3. Модель финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, предусматривающая обязательное создание в каждом многоквартирном доме фонда ремонта многоквартирного дома, причем обязательный минимальный размер такого фонда устанавливается субъектом Российской Федерации. Фонд ремонта многоквартирного дома формируется за счет платежей собственников помещений в многоквартирном доме на капитальный ремонт. Средства фонда ремонта являются общими целевыми средствами собственников помещений в данном доме для оплаты общих расходов по финансированию капитального ремонта дома и аккумулируются на специальном банковском счете (номинальном счете), открываемом организацией, управляющей многоквартирным домом. Расходование средств фонда ремонта возможно только на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и в случаях, установленных законом, на основании решения суда для финансирования работ, необходимых для устранения угрозы безопасности проживания в многоквартирном доме, если собственники помещений в данном доме не приняли соответствующего решения.

Таким образом, все обсуждаемые в настоящее время модели организации региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов в той или иной степени основываются на взимании платы или отчислений собственников жилых помещений на капитальный ремонт дома.

В целях решения задач по организации эффективной системы финансирования капитального ремонта многоквартирных домов и стимулирования собственников помещений в многоквартирных домах в настоящее время депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации внесен законопроект «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий создание в субъектах Российской Федерации систем капитального ремонта многоквартирных домов.

В целом данный законопроект нацелен на единообразие применения норм действующего законодательства и недопущения нецелевого использования средств, предназначенных для финансирования работ по проведению капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, однако его положения сформулированы недостаточно четко.

В предложенной редакции законопроекта вводится обязательность уплаты собственниками помещений в многоквартирных домах регулярной платы за капитальный ремонт, а также описываются основные полномочия органов власти по формированию региональной системы:

1. Устанавливаются полномочия по определению требований к организации и финансированию капитального ремонта многоквартирных домов, а именно:



- Российская Федерация определяет общие требования к организации региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов и осуществляет методическое обеспечение организации региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов;
 - субъекты Российской Федерации определяют порядок организации системы капитального ремонта многоквартирных домов.
2. Определяются полномочия органов власти всех уровней в части определения размеров платы за капитальный ремонт:
- Правительство Российской Федерации определяет порядок установления размеров и границ платы за капитальный ремонт;
 - субъект Российской Федерации определяет предельные размеры (границы) платы за капитальный ремонт;
 - органы местного самоуправления устанавливают фиксированный размер такой платы.
3. В части порядка управления и использования собранной платы на капитальный ремонт субъекты Российской Федерации наделяются исключительными полномочиями по определению такого порядка, а также порядка использования кредитных (заемных) средств и механизмов страхования.
4. По вопросам операционной деятельности региональных систем устанавливаются следующие полномочия:
- субъект Российской Федерации определяет порядок определения необходимости проведения капитального ремонта и порядок формирования графиков капитального ремонта в муниципальных образованиях;
 - органы местного самоуправления устанавливают ежегодные графики проведения капитального ремонта многоквартирных домов.

Однако законопроект «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации...» не формулирует требований о необходимости создания в субъектах Российской Федерации региональной системы капитального ремонта, соответствующей какой-либо из перечисленных выше моделей.

Также, согласно предложенной редакции законопроекта, субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе предоставлять финансовую помощь (субсидии) на проведение капитального ремонта управляющим организациям, товариществам собственников жилья или специализированным (жилищным) кооперативам.

На основании докладов, озвученных во время слушаний, были выявлены различные возможные варианты использования средств бюджетной поддержки, которые могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации:

- софинансирование региональной системы капитального ремонта с последующим распределением средств на капитальный ремонт многоквартирных домов в установленном порядке;
- прямое бюджетное софинансирование объединениям собственников помещений в многоквартирных домах на проведение капитального ремонта или в форме субсидирования процентных ставок по кредитам, привлекаемым объединениями собственников в таких домах;
- софинансирование обязательных взносов на проведение капитального ремонта гражданам с низким уровнем доходов путем включения обязательных платежей за капитальный ремонт многоквартирных домов в региональную систему адресной социальной защиты населения при оплате жилищно-коммунальных услуг, а также принятие во внимание права граждан на передачу жилого помещения в собственность муниципалитета с одновременным заключением договора социального найма этого помещения.

Участниками слушаний отмечается, что размер бюджетного софинансирования на цели капитального ремонта многоквартирных домов может быть привязан к уровню износа здания и степени его благоустройства.



Отметив положительные моменты предлагаемого механизма финансирования мероприятий по капитальному общему имуществу в многоквартирном доме, участники парламентских слушаний обращают внимание на ряд проблем, выявленных в ходе обсуждения:

1. Установленные в проекте федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ...» полномочия субъектов Российской Федерации по определению порядка организации региональной системы капитального ремонта многоквартирных домов, а также порядка управления средствами, сформированными за счет платы за капитальный ремонт, не отдают предпочтений ни одному из возможных вариантов формирования региональной системы капитального ремонта многоквартирных домов, что может вызвать неопределенность и неоднозначное толкование при подготовке и принятии региональных законов. Законопроектом не устанавливается четкая взаимосвязь между аккумулированием платы собственниками за капитальный ремонт и кредитованием объединений собственников жилья и управляющих организаций, не определены права субъектов Российской Федерации по созданию специализированных организаций, таких как уполномоченных на управление собранными средствами собственников жилья в виде платы за капитальный ремонт в пределах муниципального образования или региона, уполномоченных региональных гарантийных агентств по предоставлению гарантий по кредитам либо уполномоченных на осуществление доверительного управления средствами фондов ремонта отдельных многоквартирных домов.
2. Законопроектом не определены механизмы, которые следует предусматривать в региональных нормативных актах с целью защиты накапливаемых средств на капитальный ремонт многоквартирных домов от возможных финансовых потерь в связи с инфляцией.
3. В случае если собственники привлекают кредитные ресурсы, законопроект не предполагает механизмов государственной поддержки по снижению высоких процентов.
4. Односторонний отказ государства от принятых публично-правовых обязательств по проведению капитального ремонта недопустим и должен быть замещен мерами бюджетного субсидирования таких расходов.
5. Выделение платы за капитальный ремонт в отдельный и самостоятельный вид платежа в составе платы за жилое помещение и коммунальные услуги не должен приводить к отказу в предоставлении адресных субсидий собственникам помещений в многоквартирных домах, имеющим низкие доходы, с учетом этого платежа.
6. Необходимо проработать вопрос придания целевого характера средствам, поступающим на счет управляющей организации в виде платы за капитальный ремонт (ввиду отсутствия обязанности зачислять ее на отдельный банковский счет).
7. Законопроектом не учитываются интересы собственников помещений тех многоквартирных домов, в которых выбрана форма непосредственного управления домом, поскольку к региональным и муниципальным полномочиям отнесена возможность предоставления бюджетной поддержки на проведение капитального ремонта только управляющим организациям, товариществам собственников жилья, жилищным кооперативам или иным специализированным потребительским кооперативам.
8. Законопроектом недостаточно отражены элементы механизма контроля органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за целевым использованием денежных средств, вносимых гражданами.
9. В законопроекте целесообразно уделить внимание вопросу привлечения частных инвестиций на выполнение мероприятий по повышению потребительских качеств и показателей энергетической эффективности многоквартирных домов путем предоставления инвесторам дополнительных площадей, появляющихся в результате реконструкции этих домов.

Участники парламентских слушаний отмечают необходимость дальнейшего законодательного регулирования данной сферы, в первую очередь направленного на возможность свободного выбора собственниками помещений для своего многоквартирного дома одной из нескольких предусмотренных федеральным законодательством моделей финансирования капи-



тального ремонта многоквартирных домов в рамках создаваемой региональной системы капитальных ремонтов, создание согласованной и равнозначной для всех участников жилищных отношений системы взаимоотношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, включающей повышение прозрачности деятельности управляющих, подрядных и ресурсоснабжающих организаций, товариществ собственников жилья и жилищных кооперативов и привлеченных ими лиц за состояние многоквартирных домов.

Учитывая вышеизложенное, а также в целях дальнейшего совершенствования механизмов государственной поддержки проведения капитального ремонта участники парламентских слушаний рекомендуют:

Правительству Российской Федерации:

1. В целях обеспечения финансовой поддержки собственников помещений в проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме предусматривать в проектах федерального бюджета средства для целей их дальнейшего использования на финансирование региональных адресных программ по капитальному ремонту многоквартирных домов в рамках региональных систем капитального ремонта.
2. Реализовывать взаимосвязанную систему мер государственной политики в области повышения энергоэффективности при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет расширения практики комплексной энергоэффективной реконструкции домов массовых серий.
3. Внести изменения в Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года №761, предусмотрев возможность предоставления субсидий на оплату капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме.

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1. В ходе рассмотрения проекта федерального закона №40859-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотреть:
 - механизм признания и выполнения обязательств по производству капитального ремонта многоквартирных домов бывшим наймодателем;
 - наделение органов государственной власти Российской Федерации полномочиями по установлению требований к проведению капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;
 - право выбора собственниками помещений в многоквартирных домах системы финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме не только путем аккумулирования платы собственников за капитальный ремонт в масштабе субъекта Российской Федерации или муниципальных образований, но и в масштабе одного многоквартирного дома;
 - требование к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при формировании региональных систем включать положения, предусматривающие равные права собственников на государственную финансовую поддержку;
 - требования по использованию отдельных банковских счетов, предназначенных для зачисления, накопления и расходования средств собственников, поступающих в качестве платы за капитальный ремонт;
 - возможность использования средств, аккумулируемых региональными системами капитального ремонта, на комплексную реконструкцию домов массовых серий, что будет способствовать повышению энергоэффективности в жилищном секторе и привлечению частных инвестиций;
 - установление дополнительных полномочий субъектов Российской Федерации по возложению на привлекаемую или создаваемую субъектом Федерации уполномоченную организацию полномочий по централизованному аккумулированию и управлению средствами накоплений собственников помещений многоквартирных домов в границах региона



или муниципального образования, привлечению банковских кредитов для финансирования капитального ремонта многоквартирных домов;

- установление дополнительных полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в предоставлении бюджетных субсидий уполномоченным организациям субъекта Российской Федерации и собственникам жилых помещений.
- 2. Разработать законодательные инициативы по повышению уровня ответственности собственников за неисполнение или уклонение от исполнения обязанностей, связанных с участием в управлении и в финансировании содержания и ремонта (восстановления, модернизации) многоквартирного дома.
- 3. Рекомендовать принять проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» и рассмотреть возможность дополнения его положениями, позволяющими Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства осуществлять софинансирование региональных адресных программ по капитальному ремонту многоквартирных домов в рамках региональных систем капитального ремонта в период до 2015 года.

Субъектам Российской Федерации:

1. При создании региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов шире использовать механизмы привлечения частных инвестиций, в том числе в рамках комплексной энергоэффективной реконструкции домов массовых серий и реализации энергосервисных контрактов.
2. Организовать широкую информационно-разъяснительную работу среди населения по вопросам управления многоквартирными домами, мер и способов повышения их энергоэффективности, разъяснения положительных результатов при своевременном проведении капитального ремонта многоквартирных домов, а также положительном экономическом эффекте при его реконструкции.
3. Проводить работу по оказанию помощи собственникам жилья в многоквартирных домах (в том числе организационной) по максимизации эффективности расходования средств, направляемых на капитальный ремонт многоквартирных домов.
4. Проводить постоянный мониторинг положительного опыта проведения собственниками капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов и оказывать содействие в распространении этого опыта.
5. Учитывать в целях стимулирования использования кредитных ресурсов на проведение капитального ремонта многоквартирных домов в рамках создаваемых региональных систем капитального ремонта механизмы предоставления собственникам (непосредственно или в лице товариществ собственников жилья, жилищных или иных специализированных потребительских кооперативов, управляющих организаций) региональных гарантий возврата полученных кредитных средств.