

Совершенствование системы управления капитальным ремонтом жилых домов (на примере Калининградской области)

В.В. Дорофеева

Калининградский государственный технический университет, пр. Советский, 1, Калининград, Россия
d310574@yandex.ru

Статья поступила 21.02.2020, принята 10.03.2020

В статье показано, что совершенствование системы управления капитальным ремонтом многоквартирных домов в Российской Федерации может осуществляться как на макроуровне, так и на уровне конкретных регионов. На государственном уровне основным направлением совершенствования является усиление организационно-представительских функций фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах для большего вовлечения собственников помещений в систему капитального ремонта. Проведенный анализ показал необходимость изменений в законодательстве для облегчения условий проведения капитального ремонта в домах, являющихся объектами культурного наследия, а также снижения количества аварийных домов, включаемых в региональную программу капитального ремонта. Предложено усовершенствовать экономическую схему капитального ремонта в части допуска средств специальных счетов на финансовые рынки для снижения объемов потерь из-за инфляции, а также модернизировать механизм кредитования работ и услуг по капитальному ремонту для снижения кредитных рисков и роста доступности кредитных источников. Обоснована необходимость повышения роли местных органов власти в части модернизации жилищного фонда, усиления их взаимодействия с фондом капитального ремонта, совершенствования механизмов обеспечения исполнения обязательств и страхования ответственности при проведении работ по капитальному ремонту.

Ключевые слова: капитальный ремонт; система управления; жилищный фонд; многоквартирные дома; фонд капитального ремонта; источники финансирования; региональный оператор; Калининградская область.

Improving the management system of capital repairs of residential buildings (on the example of the Kaliningrad region)

V.V. Dorofeeva

Kaliningrad State Technical University; 1, Sovietsky Pros., Kaliningrad, Russia
d310574@yandex.ru

Received 21.02.2020, accepted 10.03.2020

The article shows that the improvement of the management system for capital repairs of apartment buildings in the Russian Federation can be carried out both at the macro level and at the level of specific regions. At the state level, the main direction of improvement is to strengthen the organizational and representative functions of the Capital Repairs Fund of Common Property in Apartment Buildings with the aim to increase the involvement of owners of premises in the system of capital repairs. The analysis has shown the need for changes in legislation to facilitate the conditions for capital repairs in houses that are objects of cultural heritage, as well as to reduce the number of damaged houses included in the regional capital repairs program. It is proposed to improve the economic scheme of capital repairs in terms of accessing funds from special accounts to financial markets to reduce losses due to inflation, as well as to modernize the lending mechanism for works and services for capital repairs in order to reduce credit risks and increase the availability of credit sources. The necessity of increasing the role of local authorities in the modernization of the housing stock, strengthening their interaction with the Capital Repairs Fund, improving mechanisms for ensuring the fulfillment of obligations and liability insurance when carrying out capital repairs has been justified.

Keywords: capital repairs; management system; housing stock; apartment buildings; Capital Repairs Fund; sources of financing, regional operator, Kaliningrad region.

Необходимость и важность капитального ремонта многоквартирных домов совершенно очевидна и в настоящее время ни у кого не вызывает сомнения, ведь более 75 % российских многоквартирных домов прослужили дольше 25 лет и нуж-

даются в капитальном ремонте для восстановления надлежащего технического состояния [9]. На начало 2019 г. в подлежащих капремонту многоквартирных домах (общая площадь составляет 2,5 млрд м²) проживало почти 93 млн чел., или 64 % общего

населения РФ. При этом в прошлом году в стране реализовано лишь 78 % от запланированных показателей по капремонту [14]. Это свидетельствует о том, что предпринимаемых усилий явно недостаточно, чтобы остановить процесс деградации жилищного фонда, и что система управления капитальным ремонтом жилых домов далека от идеала и нуждается в совершенствовании.

Экскурс в историю вопроса. Приватизация жилых помещений, осуществленная в соответствии с федеральным законом РФ № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», предполагает переход права собственности на жилые помещения к гражданам. Согласно ст. 210 Гражданского кодекса РФ «собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества» [1]. В соответствии с этим положением в 2004 г., принимая Жилищный кодекс РФ (ЖК), Государственная дума ввела в действие ст. 158, обязывающую собственника помещения в многоквартирном доме нести расходы на содержание принадлежащего ему помещения, а также участвовать в расходах на содержание общего имущества в многоквартирном доме соразмерно своей доле в праве общей собственности на это имущество путем внесения платы за содержание и ремонт жилья [2].

В 2007 г. был принят федеральный закон № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», в соответствии с которым создан фонд, получивший для проведения капремонта домов 240 млрд р. Закон предусматривает условия для получения средств на капитальный ремонт из этого фонда, например, условие о формировании в многоквартирном доме товариществ собственников жилья и 5%-ное софинансирование капитального ремонта собственником [4].

В 2012 г. в ЖК был введен раздел IX «Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» [2]. Это положило начало развитию региональных программ проведения капитальных ремонтов за счет формируемого собственниками жилых помещений фонда капитального ремонта. Институт фонда капитального ремонта является основным инструментом финансирования работ и услуг по капитальному ремонту, применяемым в России в настоящее время.

В соответствии с п. 1 ст. 166 ЖК капитальный ремонт представляет собой перечень следующих услуг и работ [2]:

- ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения;
- замену, модернизацию, ремонт лифтов, лифтовых шахт, машинных и блочных помещений;

- ремонт крыши;
- ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме;
- ремонт фасада;
- ремонт фундамента многоквартирного дома.

Вышеперечисленные услуги и работы являются минимальным набором, который может быть расширен нормативным правовым актом субъекта РФ. В состав расширенного перечня могут быть включены следующие услуги и работы:

- утепление фасада;
- переустройство неветилируемой крыши на вентилируемую;
- устройство выходов на кровлю;
- установка автоматизированных информационно-измерительных систем учета потребления коммунальных ресурсов и коммунальных услуг и другие виды услуг и (или) работ.

В соответствии с п. 2 ст. 12 закона Калининградской области № 293 в Калининградской области, помимо перечисленных выше работ и услуг, в расширенный перечень входят такие работы и услуги, как:

- капитальный ремонт балконов и лоджий в местах общего пользования;
- капитальный ремонт лестниц с установкой пандусов и целый ряд иных работ и услуг [3].

Минимальный и расширенный федеральные перечни, а также дополнительные виды работ и услуг, предусмотренные региональным законодательством, применяются только для тех случаев, когда они финансируются за счет средств фонда капитального ремонта, сформированного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт. Если собственники приняли решение об установлении взноса на капитальный ремонт в размере, превышающем минимальный размер взноса на капитальный ремонт, часть фонда капитального ремонта, сформированная за счет данного превышения, по решению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме может использоваться на финансирование любых услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме (при наличии достаточного количества средств фонда, с учетом возможности привлечения кредитных ресурсов на финансирование этих услуг и работ).

Вопросы капитального ремонта находятся в совместном ведении Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации [13]. По этой причине нормативно-правовая база, регламентирующая механизм проведения капитального ремонта, состоит из федеральных и региональных нормативных правовых актов:

- ЖК (определяет общие правила проведения ремонтных работ, минимальный и расширенный

перечень возможных ремонтных работ, порядок финансирования данных работ);

- закон Калининградской области № 293 (2013) «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Калининградской области» (определяет перечень ремонтных работ, детализирует конкретные условия проведения ремонта, функции и обязанности регионального оператора);

- постановление правительства Калининградской области № 330 (2018) «Об установлении порядка представления собственникам помещений в многоквартирном доме предложений о сроке начала капитального ремонта, необходимом перечне и об объеме услуг и (или) работ, их стоимости, о порядке и об источниках финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме и других предложений, связанных с проведением такого капитального ремонта» (предусматривает определенный механизм проведения капитального ремонта);

- постановление правительства Калининградской области № 669 (2016) «Об определении размера предельной стоимости услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, которая может оплачиваться специализированной некоммерческой организацией, которая осуществляет деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, за счет средств фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, сформированного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, на 2018–2020 годы» (предусматривает предельную стоимость работ по капитальному ремонту по отдельным видам работ и услуг, применяемую при финансировании ремонта за счет минимальных взносов собственников помещений);

- постановление правительства Калининградской области № 826 от 09.12.2014 г. «Региональная программа капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Калининградской области в 2015–2044 гг.» (определяет план проведения ремонтных работ в муниципальных образованиях Калининградской области).

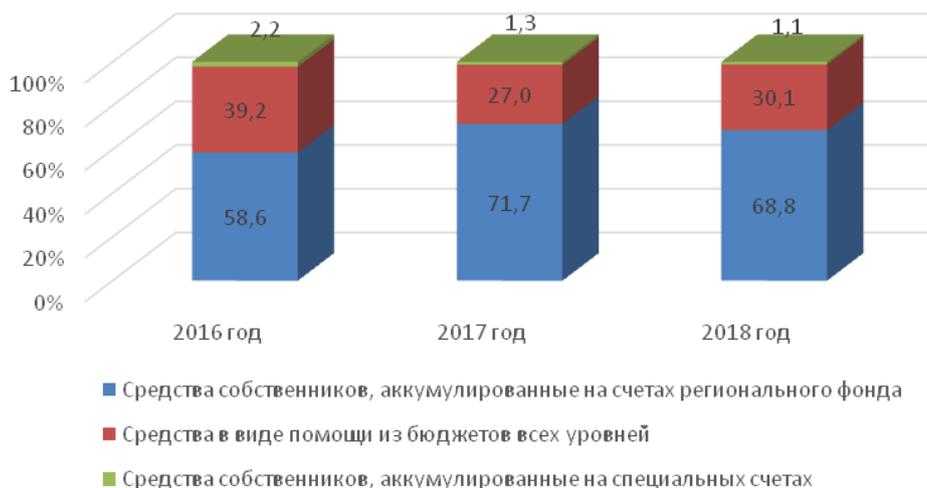


Рис. 1. Структура источников финансирования капитального ремонта в Калининградской области. Источник: [11].

Таким образом, капитальный ремонт дома предполагает проведение ряда работ и услуг в отношении многоквартирных домов, в том числе ремонт инженерных сетей, крыши, подвальных помещений и т. д. Современный механизм организации и проведения капитального ремонта заложен в ЖК в 2012 г. и начал реализовываться в 2013 г.

Изложение основного материала исследования. В настоящее время в России основным способом образования фонда капитального ремонта является его формирование на счете регионального оператора, специальные счета пользуются значительно меньшей популярностью. При этом на счетах региональных операторов аккумулировано до 90 % всех источников финансирования фонда капитального ремонта [5]. Кроме того, именно средства, аккумулированные на этих счетах, являются основой источников финансирования работ и услуг по капитальному ремонту (рис. 1).

Непопулярность специальных счетов может быть объяснена двумя факторами:

- нежеланием многих собственников участвовать в управлении многоквартирными домами (в таком случае часто невозможно даже организовать общее собрание собственников помещений из-за нежелания большей части собственников участвовать в нем) [6; 16];

- недоверием собственников к системе капитального ремонта, в том числе из-за того, что программа капитального ремонта предусматривает очень широкие временные рамки проведения ремонтных работ, а конкретный дом может быть включен в очередь, которая наступит через 20–30 лет, когда собственник помещения может уже уйти из жизни [10; 12].

Инертное отношение собственников помещений к вопросам управления своими помещениями и негативное отношение к вопросам организации

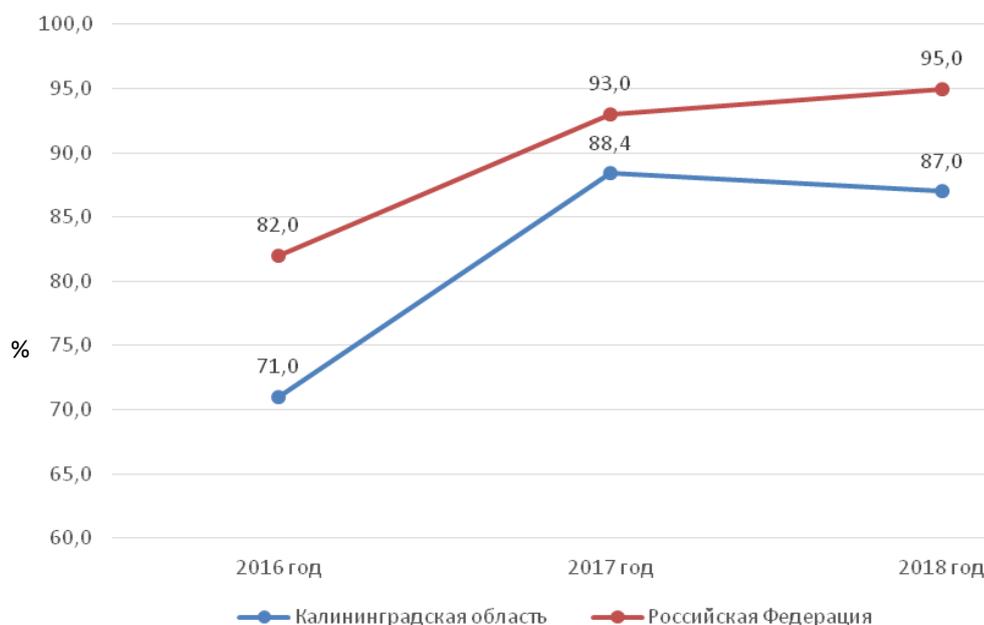


Рис. 2. Динамика собираемости взносов на капитальный ремонт. Источник: [11].

капитального ремонта являются вескими причинами неполной уплаты взносов (рис. 2).

На рис. 2 видно, что уровень собираемости взносов в Калининградской области ниже уровня собираемости по России в целом. В 2018 г. уровень собираемости в Калининградской области снизился по сравнению с 2017 г. на 1,4 процентных пункта и оказался ниже среднероссийского уровня на 8 %. Такой уровень собираемости взносов на капитальный ремонт в регионе не позволяет в полной мере обеспечить финансированием всю региональную программу капитального ремонта. В этой связи целесообразно активизировать организационные функции фонда капитального ремонта Калининградской области, в том числе:

- организовать мероприятия по более глубокому ознакомлению граждан с возможностями, предоставляемыми системой капитального ремонта;
- обеспечивать организацию и проведение общего собрания собственников помещений, в том числе в специально организованных помещениях региональных операторов;
- проводить информационную работу с товариществом собственников жилья и членами жилищного кооператива, разъясняя преимущества работы со специальными счетами.

Еще одной проблемой капитального ремонта является сложность в его проведении в отношении целого ряда домов. Так, в Калининградской области насчитывается почти полсотни жилых домов – объектов культурного наследия муниципального, регионального либо федерального значения [11]. Это затрудняет проведение ремонтных работ в отношении этих домов, в том числе из-за отсутствия четких алгоритмов получения соответствующих разрешений и допусков, но при этом проведение капиталь-

ного ремонта в таких домах должно осуществляться в первоочередном порядке. Уточнение законодательства в этой части может ускорить и упростить процесс капитального ремонта, проводимого в отношении таких домов.

Серьезной проблемой для проведения капитального ремонта также является то, что в России и в Калининградской области существенная часть объектов жилищного фонда представляет собой многоквартирные дома с физическим износом более чем 70 % [7].

При этом целый ряд таких домов в установленном порядке не признаны аварийными, подлежащими сносу или реконструкции по причине отсутствия заявлений от собственников жилых помещений. Требования жилищного законодательства РФ предусматривают включение таких домов в региональную программу капитального ремонта, однако себестоимость ремонтных работ подчас превышает предельную стоимость ремонтных работ, что ложится дополнительной нагрузкой на фонд капитального ремонта, увеличивая его потребность в субсидиях из бюджетов различных уровней [9]. Для решения этой проблемы необходимо изменить подход к отнесению домов к аварийным и подлежащим сносу (реконструкции). Одной из причин такой ситуации является заявительный порядок отнесения домов к аварийным и подлежащим к сносу, т. е. только по заявлению, в первую очередь, собственников, проживающих в таких домах [8]. В целом ряде случаев собственники домов не подают подобные заявления, не веря в то, что созданная на основании такого заявления комиссия признает дом аварийным [16]. Представляется, что для целей применения законодательства о капитальном ремонте заявительный порядок отнесения таких домов к аварийным и подлежащим сносу может быть отменен. Решение о признании дома аварийным и подлежащим сносу для целей осуществления капитального ремонта должно приниматься в момент включения дома в региональную программу капитального ремонта Калининградской области.

Долгосрочность отношений по формированию капитального ремонта становится причиной возникновения такой проблемы, как негативное влияние инфляции на объем фонда капитального ремонта. Размещение средств фондов на депо-

зитных счетах в кредитных организациях не всегда обеспечивает доходность, необходимую для компенсации негативного воздействия инфляции [18]. Это приводит к значительным потерям средств фонда капитального ремонта за 20–30 лет, что также снижает для собственников привлекательность формирования специальных счетов. В этих условиях можно рекомендовать внесение изменений в законодательство, разрешив инвестиции средств фонда капитального ремонта в более доходные финансовые инструменты, перечень которых может быть ограничен Центральным банком России (по аналогии со средствами негосударственных пенсионных фондов). Расширение инструментов инвестирования средств фонда капитального ремонта с целью роста доходности должно сопровождаться изменением системы управления средствами специальных счетов, в том числе включением в ее состав профессиональных финансовых управляющих организаций, которые будут заниматься инвестированием этих средств.

Законодательство России не запрещает использовать кредитные средства для финансирования капитального ремонта в случае, если собственниками помещений в доме принято решение создать специальный счет для накопления средств фонда капитального ремонта [15]. Кредитные ресурсы могли бы стать существенным источником финансирования капитального ремонта, значительно ускоряющим этот процесс. В России существуют две принципиальные модели кредитования капитального ремонта [6]:

- кредитование владельца специального счета посредством перечисления заемных средств на этот счет;

- кредитование подрядной организации, осуществляющей капитальный ремонт, с последующим переводом остатка долга на владельца специального счета.

Следует отметить, что использование кредитных средств в целях финансирования работ и услуг по капитальному ремонту ни в России в целом, ни в Калининградской области не получило широкого распространения. В Калининградской области лишь один банк предлагает потенциальным заемщикам кредитную программу по финансированию капитального ремонта. Можно выделить несколько основных причин непопулярности кредитного механизма финансирования [17]:

- незначительная величина сумм годовых взносов, собираемых по минимально установленной ставке, не позволяет привлекать крупные суммы кредитов;

- недостаточно высокие значения собираемости взносов на капитальный ремонт (в Калинин-

градской области менее 90 %), что является источником кредитных рисков для банков.

Первая проблема решается установлением повышенных размеров взносов в тех домах, которые планируют привлечение кредитных источников, а также привлечением с участием управляющих организаций и операторов специального счета субсидий из регионального бюджета. Решение второй проблемы является более сложным. Оно может быть осуществлено следующими способами:

- создание и развитие сети федерального и региональных специальных гарантийных агентств для страхования рисков невозврата кредитов, выделенных на финансирование работ и услуг по капитальному ремонту;

- внесение изменений в законодательство России (в Жилищный и Гражданский кодексы РФ) в части установления солидарной ответственности собственников жилых помещений по возврату кредита, полученного на цели капитального ремонта, пропорционально доле в праве собственности на общее имущество в доме, а также определения порядка погашения задолженности по кредиту при недостатке средств на специальном счете, например, в виде дополнительного взноса для покрытия дефицита средств по решению общего собрания собственников помещений.

Выводы и предложения. В целях совершенствования системы управления капитальным ремонтом жилых домов представляется целесообразным:

- усилить организационно-представительские функции Фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах для большего вовлечения собственников помещений многоквартирных домов в систему капитального ремонта;

- внести изменения в действующее законодательство, облегчив условия проведения капитального ремонта в домах, являющихся объектами культурного наследия;

- отменить заявительный порядок отнесения домов к категории аварийных и подлежащих сносу для целей применения законодательства о капитальном ремонте;

- проработать вариант инвестирования средств фонда капитального ремонта не только путем размещения на специальных депозитах в банках, но и в более доходные финансовые инструменты с жестким регулированием перечня таких инструментов Центральным банком России;

- усовершенствовать механизм кредитования работ и услуг по капитальному ремонту для снижения кредитных рисков и роста доступности кредитных источников.

Капитальный ремонт предполагает проведение целого ряда работ и услуг в отношении многоквартирных домов, в том числе ремонт инже-

нерных сетей, крыши, подвальных помещений и т. д. Современный механизм организации и проведения капитального ремонта заложен в ЖК в 2012 г. и начал реализовываться в 2013 г.

Организационно-экономический механизм управления капитальным ремонтом предусматривает процесс планирования ремонта посредством формирования соответствующей региональной программы, формирования фонда капитального ремонта, управления его средствами, принятия решения о проведении капитального ремонта, отбора подрядчиков и финансирования работ и услуг по капитальному ремонту.

Для совершенствования системы управления капитальным ремонтом жилых домов может быть рекомендовано усиление организационно-представительских функций фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирных

домах Калининградской области для большего вовлечения собственников помещений в многоквартирных домах в систему капитального ремонта. Кроме того, требуются изменения в законодательстве для облегчения условий проведения капитального ремонта в домах, являющихся объектами культурного наследия, а также в целях снижения количества аварийных домов, включаемых в региональную программу капитального ремонта.

Необходима реализация мероприятий по совершенствованию экономического механизма в части допуска средств специальных счетов на финансовые рынки для снижения объемов потерь из-за инфляции, а также усовершенствование механизма кредитования работ и услуг по капитальному ремонту для снижения кредитных рисков и роста доступности кредитных источников финансирования.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. Ч. 1. от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Жилищный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. (в ред. от 09.06.2019) от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Калининградской области [Электронный ресурс]: закон Калининградской обл. от 26 дек. 2013 г. № 293. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 26 янв. 2016 г. № 80-р (ред. от 18.10.2018). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Астратова Г.В., Астратова С.В., Вихарева Я.Г. ЖКХ как объект государственного управления // Вестн. Евразийской науки. 2018. № 2. С. 4–18.
6. Белолещевский С.А. Управление многоквартирными домами. М.: Юнити-Дана, 2018. 460 с.
7. Гассуль В. Управление многоквартирным домом в системе ЖКХ. СПб: Питер, 2016. 164 с.
8. Грабовый П.Г. Экономика и управление жилищно-коммунальным хозяйством. М.: АСВ, 2018. 672 с.
9. Кожевников С.А. Особенности и проблемы формирования новой системы капитального ремонта многоквартирных домов в регионах России [Электронный ресурс] // Проблемы развития территории. 2016. № 4 (84). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-i-problemy-formirovaniya-novoy-sistemy-kapitalnogo-remonta-mnogokvartirnyh-domov-v-regionah-rossii> (дата обращения: 27.02.2020).
10. Кондратьева М.Н. Жилищно-коммунальное хозяйство в системе местного самоуправления. Ульяновск: УлГТУ, 2016. 287 с.
11. Фонд капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Калининградской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт ЧОУ. URL: <http://fondgkh39.ru/> (дата обращения: 20.01.2020).
12. Слияков Ю.В. Менеджмент в жилищно-коммунальном хозяйстве. М.: ИНФРА-М, 2018. 316 с.
13. Стукалов А.В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере ЖКХ: вопросы теории и практики. М.: Проспект, 2015. 101 с.
14. Счётная палата [Электронный ресурс]: состояние жилого фонда в регионах РФ не улучшается. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2768941.html/> (дата обращения: 27.02.2020).
15. Чашин А.Н. Многоквартирный дом. Юридический справочник. М.: Дело и сервис, 2016. 218 с.
16. Черняк В.З. Жилищно-коммунальное хозяйство: развитие, управление, экономика. М.: Кнорус, 2017. 411 с.
17. Шерешовец Е.В., Аринцева О.П. Конкуренция на рынке услуг ЖКХ. М.: Проспект, 2015. 201 с.
18. Яковлев В.М. Система корпоративного управления ЖКХ как механизм устранения рисков снижения качества жизнеобеспечения граждан // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т.10, № 6. С. 101–107.