

УДК 332.87
ББК 65.315

© Кожевников С.А.

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ В РЕГИОНАХ РОССИИ



КОЖЕВНИКОВ СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук
E-mail: kozhevnikov_sa@bk.ru

К ключевым проблемам страны, необходимость решения которых была закреплена Президентом РФ еще в майских указах от 2012 года, относятся устранение в ближайшей перспективе аварийного и сокращение объемов ветхого жилья, улучшение жилищных условий граждан. Достижение этого невозможно без организации эффективно функционирующей системы капитального ремонта многоквартирных домов, позволяющей не только остановить дальнейшую деградацию жилищного фонда, которая отмечалась на протяжении последних нескольких десятилетий, но и провести полноценную его реновацию. В статье представлены аналитические материалы, характеризующие масштаб и остроту данных проблем в отрасли и основные направления государственной политики по их решению в течение 2008 – 2012 гг., которые, к сожалению, не смогли устранить существующий кризис. В связи с этим с 2013 года в стране началось становление новой системы, предполагающей обязательное взимание с собственников помещений ежемесячного взноса на ремонт. Вместе с тем реализация данных преобразований сталкивается в настоящее время с множеством организационных, институциональных и финансовых проблем, таких как несформированность нормативно-правовой базы в отдельных регионах страны, недостаточно налаженное взаимодействие органов власти, бизнес-структур и собственников в данной сфере, низкая финансовая обеспеченность капитального ремонта ввиду огромного масштаба накопившихся проблем и т. п. На основе критического изучения зарубежного опыта обоснована необходимость повышения роли федеральных и региональных органов государственного управления в модернизации жилищного фонда путем несения части бремени финансовых затрат, использования инструментов, способствующих привлечению кредитных и иных внебюджетных ресурсов в отрасль (путем создания специализированных гарантийных агентств и т. п.), повышению собираемости платежей, своевременному проведению технического обследования домов и т. п. Таким образом, в текущих условиях лишь консолидация ресурсов

государственного и частного секторов будет способствовать устранению огромного «недоремонта» жилищного фонда и повышению комфорта проживания в нем.

Капитальный ремонт, жилищный фонд, ветхое и аварийное жилье, многоквартирные дома, региональный оператор, Фонд содействия реформированию ЖКХ.

Жилье является одним из ключевых жизненных благ, основой для воспроизводства и развития человеческого капитала. Уровень жилищных условий напрямую характеризует качество жизни, инвестиционную привлекательность территории и, в конечном счете, ее конкурентоспособность. Кроме того, жилищное строительство оказывает огромный мультипликационный эффект на развитие экономики: оно влечет рост и других отраслей (например, деревообработки, производства металлоконструкций, стекольной промышленности и др.).

При этом для современной России жилищная проблема является одной из наиболее острых и актуальных. Она заключается не только в низкой жилищной обеспеченности (в 2014 году она составляла 23,7 кв. м / чел., тогда как в Швеции – 42 кв. м / чел., Германии – 40 кв. м / чел.) [4], доступности жилья для населения по причине высокой его стоимости и низкого уровня доходов значительной части населения страны, но и в существенном уровне износа жилищного фонда.

Причиной последнего стало то, что фактически на протяжении последних десятилетий в нашей стране основное внимание органами власти уделялось увеличению темпов жилищного строительства и наращиванию общего размера жилищного фонда в стране. Как отмечают некоторые авторы [1; 8], на данные цели направлялось более 85% материально-финансовых ресурсов, находящихся в жилищной сфере. После распада СССР объемы ежегодного капитального ремонта имеющегося фонда существенно снизились (в целом по стране в течение 1970 – 2014 гг. такое сокращение составило более чем в 10 раз) [8; 16].

При этом в целом по регионам страны капитальный ремонт ежегодно проводится лишь на 1 – 2% общей площади жилья, тогда как минимальный уровень для прекращения процессов дальнейшего нарастания его изношенности – 4-5%, а проведения полноценной реновации с учетом огромного масштаба накопившихся проблем – более 10% [15].

В настоящее время жилищный фонд Российской Федерации составляет около 3,47 млрд кв. м, из которого более $\frac{3}{4}$ – многоквартирные дома (МКД). По данным Министерства строительства и ЖКХ России, в 2015 году 51% многоквартирных домов страны нуждались в проведении в ближайшее время капитального ремонта, и в них проживало 45 миллионов человек (около трети населения страны).

Недостаточные объемы финансирования реновации жилья в течение длительного времени привели к накоплению огромного его «недоремонта», т.е. наличию значительного фонда, достигшего того срока эксплуатации, при котором возникает необходимость в таком ремонте, но он по каким-либо причинам не был проведен. Это выступило главной причиной нарастания ветхого и аварийного жилищного фонда в стране: объем первого в течение 1990 – 2014 гг. увеличился в 2,4 раза, а второго – в 7,2 раза. Доля такого жилья в общей площади фонда страны составляет в настоящее время 2,7% (таблица).

Для решения данной проблемы необходимо масштабное проведение капитального ремонта МКД, в состав которого входят работы по восстановлению или замене отдельных его частей, целых конструкций и инженерно-технического оборудования для устранения их физическо-

Таблица. Ветхий и аварийный жилищный фонд Российской Федерации в 1990 – 2014 гг.

Показатель	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 1990 г., +/- (п. п.)
Ветхий и аварийный жилищный фонд, млн кв. м, в том числе:	32,2	65,6	94,6	99,4	99,9	93,9	93,3	+61,1
– ветхий	28,9	56,1	83,4	78,9	77,7	70,1	69,5	+40,6
– аварийный	3,3	9,5	11,2	20,5	22,2	23,8	23,8	+20,5
Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда, %	1,3	2,4	3,2	3,1	3,0	2,8	2,7	+1,4 п. п.

Источник: Российский статистический ежегодник. 2015 : стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – 728 с.

го и морального износа, восстановления нормативных эксплуатационных показателей, приведения в исправное состояние всех конструктивных элементов дома.

По оценкам специалистов Фонда «Институт экономики города», потребность в финансировании капитального ремонта МКД в целом по стране на период до 2035 года составляет 5 – 23 трлн руб., при этом ежегодные ассигнования на данные цели должны быть от 220 млрд руб. (что позволит лишь остановить процессы дальнейшей деградации жилищного фонда) до 1 трлн руб. (проведение его комплексного ремонта с применением энергосберегающих технологий) [1; 15].

Мировой опыт свидетельствует о том, что к настоящему времени сложилось несколько моделей финансирования капитального ремонта МКД. Например, в странах Восточной Европы (Словацкая Республика, Польша, Эстония, Литва, Венгрия, Латвия) финансирование данных работ осуществляется из трех основных источников:

- средства собственников, накапливаемые в специально создаваемом фонде на ремонт дома;
- банковские кредиты, предоставляемые товариществам собственников жилья (ТСЖ) и управляющим компаниям (УК) на капитальный ремонт под накопления собственников жилья на специальном счете;
- бюджетная поддержка при проведении ремонта, обеспечивающего значи-

тельное повышение энергетической эффективности здания (софинансирование расходов на капитальный ремонт и предоставление гарантий по займам через специально создаваемые государственные финансовые институты развития: гарантийные агентства, специализированные банки, фонды и т. п.).

В Словакии для этих целей есть возможность получить льготный кредит из государственного фонда развития жилищного сектора.

В Венгрии в случае, если ТСЖ или блок-хаус кондоминиум (БХК) отвечают критериям государственной «панельной программы», государство и местные органы власти выделяют ему треть от общей стоимости инвестиций на проведение капитального ремонта (максимальный размер субсидии – 4300 евро на квартиру). Кроме того, функционирует Строительный общественный фонд (СОФ), занимающийся управлением организацией ремонта, реконструкции и строительства основных фондов. Жильцы, а также ТСЖ или БХК могут открыть счет в этом фонде и накапливать сбережения для ремонта жилья. Под средства, накопленные на счету в СОФ, государство предоставляет субсидию в размере 30% от общего объема расходов на данные цели.

При этом в случае, если ТСЖ или БХК собирали средства на ремонт в течение четырех лет, то они имеют право как на получение государственных субсидий по

процентным ставкам, так и могут взять кредит в коммерческом банке на ремонт общего имущества. При этом процентная ставка в первые пять лет находится на уровне около 4%, а в следующие – 10%. Субсидия от размера выплат по кредиту на первом этапе составляет 70%, в последующие – 35%. Однако кондоминиумы не могут воспользоваться этой субсидией, если они уже получили заем на лучших условиях, а также кредит под залог своего накопительного фонда.

Банки могут предоставлять кредиты с субсидированной процентной ставкой и при других условиях, а именно:

- общее собрание собственников помещений в МКД должно утвердить увеличение общих расходов на сумму, покрывающую ежегодные выплаты процентов и основной суммы кредита;

- основная сумма кредита выплачивается через Строительный общественный фонд.

В других странах существует аналогичный подход. В частности, в Японии могут предоставляться государственные субсидии на реконструкцию жилых домов (теплозащиту, установку энергоэффективных инженерных систем и т. п.).

В Эстонии для снижения банковских рисков при кредитовании капитального ремонта многоквартирных домов были созданы гарантийные агентства, которые предоставляют поручительства по займам для товариществ собственников жилья или управляющих организаций на приемлемых условиях (1 – 1,5% от суммы поручительства). Аналогичные структуры при участии государства создавались в Литве и Словакии. Они предоставляют гарантии при кредитовании в размере до $\frac{3}{4}$ суммы кредита, комиссия – 1,5-2,5% от суммы кредита.

В качестве обеспечения кредита банки при этом рассматривают регулярные платежи собственников, поступающие на

расчетный счет товарищества или управляющей организации, открытый в банке-кредиторе, через который осуществляются расчеты за потребленные жилищно-коммунальные услуги.

Иные способы управления рисками финансирования при проведении капитального ремонта могут осуществляться с использованием следующих инструментов: Фонд государственных гарантий (Эстония), Банк государственных гарантий и развития (Словацкая Республика), гарантии Всемирного банка (Литва), частичные гарантии Международной финансовой корпорации (МФК) (Венгрия) [2].

В США собственники жилья самостоятельно организуют и финансируют проведение капитальных ремонтов своих домов. Жильцы взаимодействуют друг с другом преимущественно в рамках ассоциаций, которые обязательно создаются и регистрируются для управления кондоминиумом. При этом ассоциация может наложить арест на квартиру в случае, если собственник не несет затраты на проведение ремонта.

Аналогичный подход используется также в Канаде, Германии, Швеции и других странах¹. Его преимуществом является создание эффективного механизма для обеспечения займов, предоставляемых кредитными организациями ассоциациям собственников, в качестве которого в данном случае и выступает поток денежных средств собственников.

В целом зарубежный опыт свидетельствует о том, что для полноценной организации и финансирования капитального ремонта жилищного фонда необходимо:

- а) законодательно закрепить за собственниками помещений ответственность за содержание жилья в нормативном техническом состоянии;

¹ Источник: The Uniform Condominium Act, 1980, section 3 – 116.

б) установить обязанность жильцов создать фонд капитального ремонта дома, меры ответственности за неисполнение обязанностей по уплате расходов на данные цели;

в) обеспечить возможность получения доступных кредитов на капитальный ремонт (путем создания специализированных гарантийных агентств и т. п.);

г) стимулировать инициативу собственников жилья по проведению комплексных энергосберегающих ремонтов путем предоставления целевых бюджетных субсидий. Они могут предоставляться как на проведение энергоаудита, разработку проектной документации, оплату процентов по кредиту;

д) проводить информационные кампании и обеспечить методическую поддержку собственникам жилья и их объединениям.

Основной концепцией реформирования ЖКХ России на протяжении последних лет является претворение в жизнь одного из основополагающих принципов частного права, согласно которому собственник имущества несет все расходы по его содержанию. Жилищный кодекс Российской Федерации и последние поправки в федеральное законодательство именно на него и возложили ответственность за содержание приватизированных жилых домов [6; 7].

В 2008 – 2012 гг. были фактически переходным этапом, характеризующимся снижением роли государства в финансировании данной сферы. Основным институтом развития выступал Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, деятельность которого несколько улучшила ситуацию, но не смогла полноценно решить проблему «недоремонта» жилищного фонда страны. На данные цели за счет средств Фонда в течение этого периода было выделено 214 млрд руб. (с учетом долевого

финансирования субъектов РФ и средств собственников жилья общий объем расходов – около 296 млрд руб.). Реновация жилья осуществлялась в рамках региональных адресных программ капитального ремонта [18].

При сохранении существующих темпов капитального ремонта в ближайшее десятилетие порядка 300 – 400 млн кв. м жилья в России придет в состояние, непригодное для проживания.

В связи с этим с 2013 года в России началось становление новой системы организации и финансирования капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, согласно которой за всеми собственниками помещений закреплена обязанность ежемесячной уплаты взносов (ст. 169, ч. 1 ЖК РФ)². Взносы должны вносить собственники как жилых, так и нежилых помещений в доме. Их размер утверждается на региональном уровне и находится в настоящее время на уровне 5 – 10 руб./ кв. м в месяц. В субъекте РФ в зависимости от целого ряда факторов может устанавливаться дифференцированный размер взноса [1].

Минимальный размер может быть установлен различным по муниципальным образованиям региона с учетом следующих факторов и периодически пересматриваться (ст. 156, ч. 8.1):

- типа и этажности многоквартирного дома;
- стоимости капитального ремонта отдельных строительных конструкций и инженерных систем многоквартирного дома;
- нормативных сроков их эффективной эксплуатации до проведения очередного капитального ремонта;

² Раздел IX внесен в Жилищный кодекс (ЖК) Федеральным законом от 25 декабря 2012 года № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

– перечня работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, установленного Жилищным кодексом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Собственники помещений на общем собрании могут принять решение о большем размере взноса, чем установленный на региональном уровне минимальный его размер (ст. 156, ч. 8.2).

Как показала практика, зачастую размер данного минимального взноса устанавливался без всестороннего анализа текущего состояния многоквартирных домов и, по мнению жителей, является недостаточно обоснованным и завышенным. В свою очередь, региональные и местные органы власти заинтересованы в дальнейшем повышении его размера (по их мнению, реальная стоимость составляет 15 – 20 и более руб./ кв. м),³ что обуславливает необходимость достижения некоего баланса интересов данных сторон.

От обязанности уплачивать взносы законодательством фактически освобождены:

а) собственники помещений в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу;

б) многоквартирные дома, в отношении которых принято решение органов государственной власти или органов местного самоуправления об изъятии для государственных или муниципальных нужд земельного участка, на котором расположен этот дом, и об изъятии каждого жилого помещения в этом доме;

³ Проблемы капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов (материалы заседания научно-методического семинара Аналитического управления, 22 апреля 2014 года) [Электронный ресурс] / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – М., 2014. – Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2014/15_533/VSF_NEW_15_533.pdf.

б) наниматели муниципальных (и государственных) жилых помещений. Взносы на капитальный ремонт общего имущества в таком многоквартирном доме должны вносить собственники жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;

в) многоквартирные дома, в которых совокупная стоимость услуг и (или) работ по капитальному ремонту конструктивных элементов и внутридомовых инженерных систем в расчете на один квадратный метр общей площади жилых помещений превышает стоимость, определенную нормативным правовым актом субъекта;

г) дома, в которых имеется менее, чем три квартиры.

Действующее законодательство предусматривает, что помимо средств собственников помещений в фондах капитального ремонта, еще одним финансовым источником финансирования могут быть бюджетные средства, а также привлекаемых по решению собственников кредитов.

ЖК РФ (ст. 170, ч. 3) определяет два способа формирования фонда капитального ремонта:

а) формирование его на специальном счете дома (индивидуальная форма накопления: 1 специальный счет – 1 МКД). Владельцем такого счета может быть региональный оператор, ТСЖ, жилищно-строительный кооператив (ЖСК), управляющая компания (УК);

б) формирование фонда на счете регионального оператора (централизованная система, своеобразный «общий котел»).

К настоящему времени в целом по стране открыто 67,4 тыс. специальных банковских счетов для формирования фонда капитального ремонта, в том числе 37,8 тыс. счетов – у регионального оператора (56% от их общего количества), 25,4 тыс. счетов – у ТСЖ, ЖСК (38%), 4,2 тыс. счетов – у управляющих организаций (6%) [18].

Собственники помещений в МКД, которые накапливают денежные средства на специальном счете, находятся несколько в более выгодном положении, поскольку они не отчуждают свои сбережения в «общий котел», и данные ресурсы не могут быть потрачены на ремонт других домов. Однако и в данном случае возникает множество барьеров и «подводных камней», ограничивающих на практике масштаб использования данной формы накопления. В частности, необходимо наличие активных собственников в МКД, которые пройдут все процессуальные этапы при формировании фонда капитального ремонта на специальном счете, что на практике является зачастую весьма проблематичным. Кроме того, денежные ресурсы, накапливаемые на специальном счете, весьма быстро обесцениваются и теряют свою ценность со временем. Так, если на специальном счете, открытом, например, в ОАО «Сбербанк», хранится до 1 млн руб., то начисляется лишь 0,5% годовых, от 1 до 3 млн руб. – 1% годовых, более 3 млн руб. – 1,5% годовых [21]. Иными словами, данные процентные ставки совершенно не компенсируют потери от инфляции в экономике страны.

Региональный оператор является юридическим лицом, созданным субъектом Российской Федерации в организационно-правовой форме фонда для аккумулирования и организации капитального ремонта в субъекте РФ. При этом может быть создано несколько таких операторов, каждый из которых осуществляет деятельность на части территории такого субъекта.

В соответствии с Жилищным кодексом в субъектах РФ должны быть приняты также региональные программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (на 25 – 30 лет), утверждаемые высшим исполнительным органом государственной власти субъекта (ст. 168, ч. 1). Они имеют некоторую

аналогию с разрабатываемыми в 70 – 80-е годы в СССР программами, когда объем проводимого капремонта достиг своего пика [8]. В такую программу включаются все многоквартирные дома, расположенные на территории субъекта РФ, за исключением домов, собственники которых в соответствии с действующим законодательством имеют право не платить взносы. На основе долгосрочной программы капитального ремонта разрабатываются краткосрочные (на три года) программы, содержащие уточненную информацию о многоквартирных домах, подлежащих ремонту в данный период. В целом региональная программа должна обновляться (актуализироваться) не реже чем один раз в год (ст. 168, ч. 5).

Для каждого многоквартирного дома, включенного в региональную программу, должны быть указаны перечень услуг и работ по капитальному ремонту, плановый период его проведения (ст. 168, ч. 2).

Очередность проведения ремонта конкретного дома в рамках региональной программы определяется с учетом следующих критериев:

а) срок фактической эксплуатации инженерных систем и конструктивных элементов дома с момента ввода в эксплуатацию или предыдущего ремонта;

б) оценка технического состояния инженерных систем и конструктивных элементов дома, получаемая по результатам мониторинга и с учетом установленных межремонтных сроков.

Средства фонда капитального ремонта могут использоваться (ст. 174, ч. 1):

– для оплаты услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме;

– разработки проектной документации (в случае, если подготовка проектной документации необходима в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности);

- оплаты услуг по строительному контролю;
- погашения кредитов, займов, полученных и использованных в целях оплаты услуг и работ по капитальному ремонту;
- оплаты процентов за пользование кредитами, займами, расходов на получение гарантий и поручительств на капитальный ремонт многоквартирного дома.

По оценкам экспертов, в рамках новой системы капитального ремонта МКД потенциальный ежегодный объем собираемых взносов составит 132 – 264 млрд руб. На основании представленной информации в Системе «Реформа ЖКХ» за весь период действия региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов субъектов РФ (т. е. в ближайшие 25 – 35 лет) запланировано отремонтировать 741,0 тыс. домов (что составляет 43% от их общего количества) общей площадью 2,22 млрд кв. м. (91% площади всех многоквартирных домов, расположенных на территории данных субъектов Российской Федерации) [18].

По состоянию на 15 октября 2015 года 82 субъекта Российской Федерации (за исключением Республики Крым, г. Москва, г. Севастополь) приняли весь предусмотренный действующим законодательством

комплекс нормативных документов, направленных на обеспечение проведения капитального ремонта.

Однако при этом не утвердили региональную программу капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов и краткосрочный план ее реализации 2 субъекта РФ (Республика Крым, г. Севастополь), порядок выплаты и использования средств фонда капитального ремонта – 3 субъекта (г. Москва, Республика Крым, г. Севастополь).

По состоянию на конец IV квартала 2015 года в рамках новой системы было собрано 82,9 млрд руб., доля собираемости взносов собственников в среднем составила 74,4% (что на 7,7 п. п. выше уровня 2014 года). Регионы, где по итогам 2015 года отмечается самый высокий и низкий уровень собираемости платежей на капитальный ремонт, представлены на *рисунке 1*.

Наиболее высокая собираемость средств собственников отмечается в Республике Татарстан (98,3%), г. Москва (93,1%), Костромской области (92,9%). В ряде регионов наблюдается крайне низкий уровень собираемости, а именно: Республика Ингушетия (1,4%), Кабардино-Балкарская Республика (6,2%), Респу-

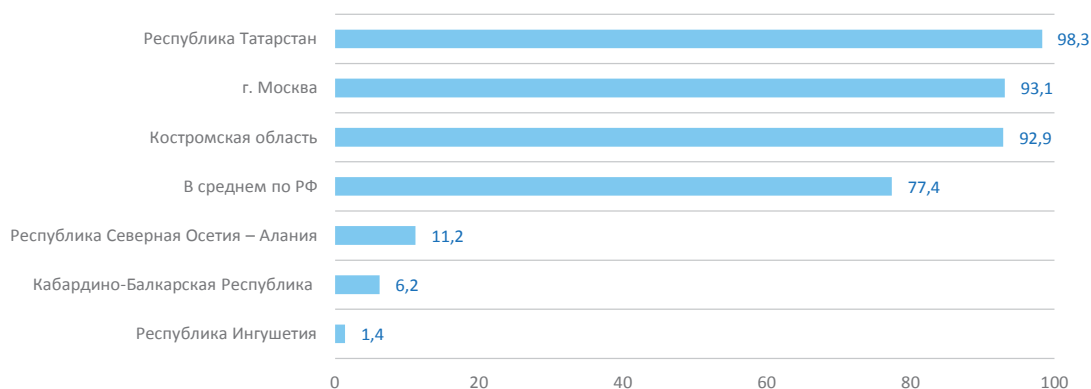


Рис. 1. «Лучшие» и «худшие» регионы России по уровню собираемости платежей за капитальный ремонт по итогам 2015 года

Источник: Справка по мониторингу утверждения и реализации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в соответствии с требованиями Жилищного кодекса в субъектах Российской Федерации на основе оперативной информации Фонда по состоянию на 15 октября 2015 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.reformagkh.ru/overhaul/help>

блика Северная Осетия – Алания (11,2%), Республика Тыва (13,6%). В Чукотском автономном округе обязанность по уплате взносов наступила у собственников с января 2015 года, однако квитанции на уплату региональным оператором до настоящего времени не были выставлены, взносы не собираются.

Необходимо отметить крайне низкую собираемость взносов по фонду, находящемуся в федеральной собственности. Так, если по помещениям, собственником которых являются субъекты РФ, в среднем по стране она составляет 70%, муниципальной собственности – 57%, то по федеральной собственности собираемость менее 1%.

Вологодская область является одним из регионов страны, где новая система капитального ремонта к настоящему времени уже сформировалась и функционирует довольно слаженно. Согласно рейтингу исполнения региональных программ, составляемому Фондом содействия реформированию ЖКХ, Вологодская область в течение 2015 года поднялась с 80 на 5 место по РФ (и занимает сейчас 1 место среди субъектов СЗФО). Программа капитального ремонта по итогам года была выполнена на 97,3% [18].

Оператором реализации региональной программы является Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области. Курирует его Департамент строительства и жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области.

Всего в областной программе капитального ремонта на сегодняшний день находится 11039 многоквартирных домов. В 2015 году было отремонтировано 284 дома⁴. Постановлением Правительства Вологодской области от 30 ноября 2015 года

⁴ Официальный сайт «Реформа ЖКХ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.reformagkh.ru/overhaul/help>

№ 1014 «О внесении изменения в постановление Правительства области от 23 декабря 2013 года № 1354» на следующий период утверждена актуализированная программа капитального ремонта многоквартирных домов на территории области. В соответствии с краткосрочным планом на 2016 год планируется отремонтировать 521 дом [11; 12].

Обязательным условием эффективности функционирования новой системы капитального ремонта МКД является обеспечение высокого уровня собираемости взносов собственников. Благодаря активной работе региональных и местных властей в течение 2015 года удалось существенно повысить собираемость платежей: с 49,3% в январе до 81,2% – в декабре 2015 года⁵.

В целом практика реализации региональных программ капитального ремонта и достигнутые при этом результаты позволяют сделать выводы о том, что новая система является вполне жизнеспособной. Вместе с тем обеспечение эффективности ее работы требует поддержки и сопровождения на федеральном и региональном уровнях (финансовой, информационно-разъяснительной, общественного контроля и т. п.) [3].

В частности, по результатам проведенного Фондом содействия реформированию ЖКХ выборочного анализа на примере 10 регионов Российской Федерации было обосновано, что в настоящее время минимальный утвержденный размер взноса обеспечивает лишь около 50% фактической стоимости капитального ремонта.

Вместе с тем в условиях хронического недофинансирования жилищного фонда на протяжении последних десятилетий, с одной стороны, а также низкого уровня

⁵ Публичный доклад Департамента строительства и ЖКХ Вологодской области за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka3/martynova_20_01.pdf

доходов значительной части населения – с другой, дальнейшее неконтролируемое повышение минимального размера является недопустимым, поскольку в таком случае для подавляющего большинства собственников данная нагрузка окажется абсолютно неподъемной и приведет к резкому нарастанию социальной напряженности в обществе.

В связи с этим одной из ключевых задач является сбор и аккумулирование средств на капитальный ремонт из всех возможных источников (рис. 2) [17].

При этом ввиду огромного объема накопившихся в данной сфере проблем, на наш взгляд, целесообразным является оказание в течение первых пяти лет

бюджетной поддержки региональных программ капитального ремонта в форме целевых субсидий на выполнение отдельных видов работ (например, ремонт лифтового оборудования), а также адресной помощи социально незащищенным слоям населения.

Однако очевидно, что исключительно за счет существующих бюджетных источников также полностью решить накопившиеся проблемы не представляется возможным. В такой ситуации реальным источником инвестиционных ресурсов в жилищную сферу могут стать целевые кредиты банков. Вместе с тем сейчас деятельность кредитных организаций в данной сфере носит крайне ограниченный характер. Займы

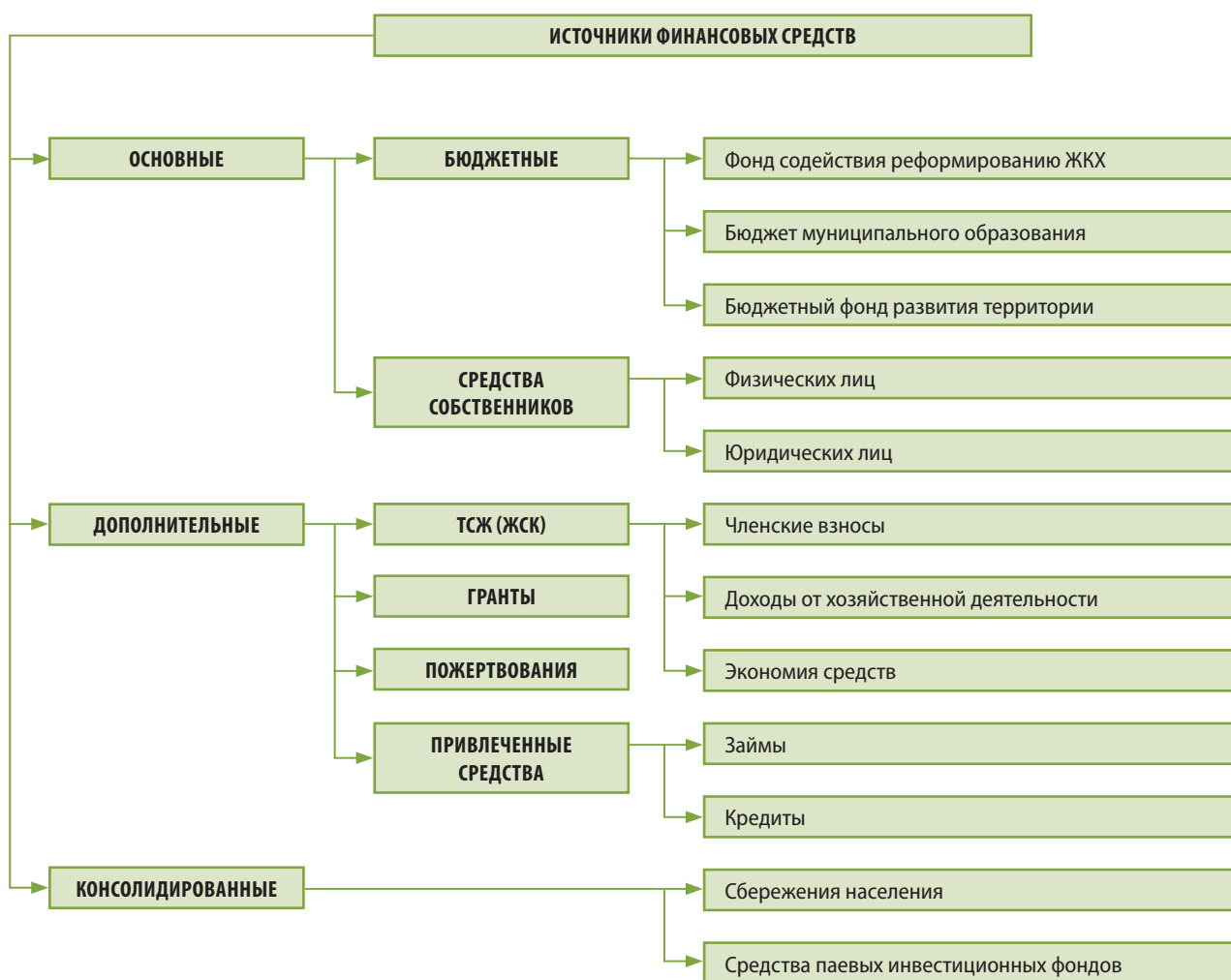


Рис. 2. Источники финансовых ресурсов на капитальный ремонт жилищного фонда

выдаются в основном на текущие расходы организаций, занимающихся капитальным ремонтом (пополнение оборотных средств, покрытие кассовых разрывов). Инвестиционные проекты реконструкции, как правило, не кредитуются. Причина этого кроется в наличии целого ряда дестабилизирующих факторов, таких как нестабильное состояние российской банковской системы, сложности с привлечением длинных и дешевых кредитов и др. [19].

Главные вопросы, которые должны быть решены для вовлечения банковского капитала в сферу финансирования проектов реконструкции и капитального ремонта многоквартирных домов, заключаются в создании долгосрочной ресурсной базы кредитования и снижении рисков путем разработки способов обеспечения кредитов и предоставления гарантий [13; 17].

В этой связи важнейшей задачей является разработка оптимальных форм обеспечения в целях снижения рисков при привлечении частных инвестиций. В качестве обеспечения заемных средств могут выступать:

- платежи населения за услуги по содержанию и управлению многоквартирным домом (в тех муниципальных образованияах, где их собираемость находится на стабильно высоком уровне – 95-100%);
- суммарная денежная экономия средств от сокращения расходов на ресурсное обеспечение и предоставление дотаций по оплате жилищно-коммунальных услуг, получаемая после реализации проектов капитального ремонта.

При разработке схем использования платежей населения в качестве обеспечения заемных средств предполагается, что инициатором проекта капитального ремонта выступает управляющая организация, обслуживающая данные многоквартирные дома. Такой положительный опыт уже имеется в некоторых регионах страны (Москва, Костромская область и др.)

Кроме того, в качестве обеспечения по привлекаемым средствам (кредитам) могут выступать гарантии, поручительства, залоговые, предоставляемые администрациями муниципального образования или другими получателями заемных средств, в виде ценных бумаг, собственности, прав на земельные участки и др.

Другим возможным источником финансовых ресурсов являются механизмы выдачи кредитов на проведение капитального ремонта уполномоченным собственниками лицу (управляющая компания, подрядная организация) под личное обязательство собственников (включение в структуру платежей за жилищные услуги дополнительных отчислений на капитальный ремонт).

Средства на капитальный ремонт могут быть заимствованы собственниками помещений у подрядных или управляющих организаций под обязательства соблюдения длительных договорных отношений с последними. Капитальный ремонт может быть произведен управляющей или подрядной организацией в аванс с отсрочкой платежей [5].

Другим направлением повышения финансовой обеспеченности данных процессов является неукоснительное выполнение возникших обязанностей по уплате взноса и проведению капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах по помещениям, находящимся в федеральной, региональной или муниципальной собственности. Существующие в настоящее время факты задержки таких взносов имеют негативный социальный аспект, и дестабилизируют платежную дисциплину населения.

В условиях неполной собираемости платежей оптимизация финансовых затрат регионального оператора при взыскании в судебном порядке задолженностей по уплате взносов и пени за просрочку их уплаты является крайне важной задачей.

Получение актуальных и объективных сведений о техническом состоянии многоквартирного жилищного фонда необходимо для выстраивания очередности проведения ремонта, а также установления экономически обоснованного размера взноса на него. В связи с этим необходимо обеспечить системный подход к регулированию вопросов, связанных с проведением государственного учета состояния всех МКД на территории субъектов Российской Федерации и дальнейший мониторинг их технического состояния.

Обеспечение надлежащего качества проводимого капитального ремонта путем создания условий для привлечения граждан к контролю за организацией и

его проведением на всех стадиях – от планирования до приемки работ. Это возможно достичь путем закрепления за лицами, осуществляющими управление МКД, обязанности по составлению первичной документации, необходимой для подготовки технического задания на разработку проектной документации по капитальному ремонту (дефектных ведомостей).

Комплекс предложенных мероприятий позволит снизить финансовую нагрузку на первом этапе реализации программы капремонта, не ухудшив при этом технического состояния многоквартирных домов и, следовательно, качество проживания в них, а в долгосрочном периоде обеспечит своевременное проведение его реновации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Генцлер, И. В. Финансирование капитального ремонта многоквартирных домов: информационное пособие для собственников помещений в многоквартирных домах [Текст] / И. В. Генцлер, С. Б. Лыкова, Н. Р. Сиражитдинова, Т. А. Волчкова. – М., 2014. – 46 с.
2. Дедюхина, Е. С. Зарубежный опыт капитального ремонта многоквартирных домов с использованием инновационных механизмов [Текст] / Е. С. Дедюхина, М. А. Петренко // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. – 2014. – № 5 (10). – С. 7–14.
3. Демьянов, К. В. Трансформация механизма финансирования капитального ремонта многоквартирных домов в России [Текст] / К. В. Демьянов // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. – 2014. – № 6 (11). – С. 14–24.
4. Жилье в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ruxpert.ru/%D0%96%D0%B8%D0%BB%D1%8C%D1%91_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8
5. Кириллова, А. Н. Институциональная инфраструктура реформирования жилищно-коммунального комплекса [Текст] / А. Н. Кириллова // Эффективное антикризисное управление. – 2010. – № 3. – С. 40–47.
6. Кожевников, С. А. Комплексная оценка состояния жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образованиях региона [Текст] / С. А. Кожевников // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 6 (30). – С. 224–233.
7. Кожевников, С. А. Модернизация жилищно-коммунального хозяйства на основе партнерства власти и бизнеса [Текст] / С. А. Кожевников // Проблемы развития территории. – 2013. – № 1 (63). – С. 37–46.
8. Ланько, В. М. Формирование региональных программ капитального ремонта многоквартирных жилых домов: автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 [Текст] / В. М. Ланько. – СПб., 2013. – 22 с.
9. Методические рекомендации по формированию состава работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, финансируемых за счет средств, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149587
10. О мерах по повышению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг [Текст] : доклад / Государственный Совет Российской Федерации. – СПб., 2013. – 97 с.
11. Официальный сайт Департамента строительства и ЖКХ Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.depreion.ru/Default.aspx?mnu=2dc1d629edf643a2afcf49a846f845e6>

12. Официальный сайт НО ВО «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://fondkapremmkdvologda.ru>
13. Печатина, М. Кредитование капитальных ремонтов многоквартирных домов является надежным бизнесом [Электронный ресурс] / М. Печатина // Коммерсант. – Режим доступа : <http://www.kommersant.ru/doc/2573590>
14. Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [Текст] : заключительный отчет о НИР / исполн. А. Н. Чекавинский, Н. В. Ворошилов, С. А. Кожевников. – Вологда, 2013. – 181 с.
15. Программа повышения энергоэффективности городского жилищного фонда в Российской Федерации – Разработка модели и нормативно-правовой базы. Разработка механизмов финансирования капитального ремонта и повышения энергоэффективности многоквартирных домов и механизмов государственной поддержки [Текст]. – М. : Институт экономики города, 2012. – 328 с.
16. Российский статистический ежегодник. 2015 [Текст] : стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – 728 с.
17. Ряховская, А. Н. Совершенствование действующей системы финансирования ЖКХ [Текст] / А. Н. Ряховская, О. Г. Крюкова, Е. В. Арсенова // Эффективное антикризисное управление. – 2010. – № 3. – С. 74–79.
18. Справка по мониторингу утверждения и реализации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в соответствии с требованиями Жилищного кодекса в субъектах Российской Федерации на основе оперативной информации Фонда по состоянию на 15 октября 2015 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.reformagkh.ru/overhaul/help>
19. Толстых, Ю. О. Особенности и проблемы формирования региональной системы управления капитальным ремонтом многоквартирных жилых домов в современных условиях [Текст] / Ю. О. Толстых, Т. В. Учнина, Н. М. Люлькина // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 6. – С. 414.
20. Ускова, Т. В. Жилищно-коммунальное хозяйство муниципалитета: состояние, проблемы, тарифное регулирование [Текст] : препринт / Т. В. Ускова, А. С. Барабанов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 88 с.
21. Чернышов, Л. Н. Капитальный ремонт многоквартирных домов: проблемы формирования и направления развития [Текст] / Л. Н. Чернышов, С. А. Астафьев, В. П. Вакулина // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2015. – Т. 25. – № 1. – С. 85–94.
22. Чернышов, Л. Н. Методологические проблемы формирования системы управления жилищно-коммунальным хозяйством России в рыночных условиях [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Л. Н. Чернышов. – М., 2002. – 465 с.
23. Ясин, Е. Г. Политическая экономия реформы ЖКХ [Текст] / Е. Г. Ясин. – М. : «Либеральная миссия», 2006. – 52 с.
24. Fussel, N. Public-private partnerships: understanding the challenge [Text] / N. Fussel, C. Beresford, R. Mellanby. – Vancouver : Columbia Institute, Centre for Civic Governance, 2009. – 120 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кожевников Сергей Александрович – кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: kozhevnikov_sa@bk.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

SPECIFICS AND ISSUES OF FORMATION OF A NEW SYSTEM FOR CAPITAL REPAIRS OF APARTMENT HOUSES IN RUSSIAN REGIONS

Key challenges that need to be addressed according to the May decrees of 2012 signed by the President of Russia are as follows: elimination of dilapidated housing and reduction in the amount of rundown housing in the short term; improvement of housing conditions of citizens. All this is possible to achieve only if there is an effective system for capital repairs of apartment buildings, allowing not only to stop further degradation of the housing stock, which was pointed out over the past few decades, but also to complete its renovation. The article presents analytical materials that characterize the scale and severity of these problems in the housing sector and the main directions of governmental policy aimed to solve them in 2008–2012, which, unfortunately, did not help resolve the current crisis. In this regard, in 2013, the country began to form a new system involving compulsory monthly fees for capital repairs that apartment owners are to pay. However, implementation of these reforms currently faces many organizational, institutional and financial problems, such as incompleteness of the regulatory framework in certain regions of the country, insufficient interaction between the authorities, business structures and owners in this field, low financial security of capital repairs due to the scale of the problems accumulated, etc. On the basis of a critical study of foreign experience, the author substantiates the necessity to enhance the role of federal and regional authorities in upgrading the housing stock by assuming part of the burden of financial costs, using the tools to facilitate the attraction of loans and other extra-budgetary resources in the sector (through the creation of specialized guarantee agencies, etc.), to improve the collection of payments, promote timely technical inspection of houses, etc. Thus, in the current conditions, it is only the consolidation of resources of the public and private sectors that will contribute to the elimination of huge “gaps in capital repairs” of the housing stock and enhancement of the comfort of living in it.

Capital repair, housing, dilapidated housing, apartment buildings, a regional operator, Fund of assistance to reforming housing and communal services.

REFERENCES

1. Gentsler I. V., Lykova S. B., Sirazhitdinova N. R., Volchkova T. A. *Finansirovanie kapital'nogo remonta mnogokvartirnykh domov: informatsionnoe posobie dlya sobstvennikov pomeshchenii v mnogokvartirnykh domakh* [Financing capital repairs of apartment buildings: an information guide for owners of premises in apartment buildings]. Moscow, 2014. 46 p.
2. Dedyukhina E. S., Petrenko M. A. Zarubezhnyi opyt kapital'nogo remonta mnogokvartirnykh domov s ispol'zovaniem innovatsionnykh mekhanizmov [Foreign experience of capital repairs of apartment buildings using innovation mechanisms]. *Izvestiya vuzov. Investitsii. Stroitel'stvo. Nedvizhimost'* Herald of higher educational institutions. Investment. Construction. Real estate], 2014, no. 5 (10), pp. 7–14.
3. Dem'yanov K. V. Transformatsiya mekhanizma finansirovaniya kapital'nogo remonta mnogokvartirnykh domov v Rossii [Transformation of the mechanism of financing capital repairs of apartment houses in Russia]. *Izvestiya vuzov. Investitsii. Stroitel'stvo. Nedvizhimost'* [Herald of higher educational institutions. Investment. Construction. Real estate], 2014, no. 6 (11), pp. 14–24.
4. *Zhil'e v Rossii* [Housing in Russia]. Available at: http://ruxpert.ru/%D0%96%D0%B8%D0%BB%D1%8C%D1%91_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8
5. Kirillova A. N. *Institutsional'naya infrastruktura reformirovaniya zhilishchno-kommunal'nogo kompleksa* [Institutional infrastructure of the reform of the housing and utilities sector]. *Effektivnoe antikrizisnoe upravlenie* [], 2010, no. 3, pp. 40–47.
6. Kozhevnikov S. A. *Kompleksnaya otsenka sostoyaniya zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva v munitsipal'nykh obrazovaniyakh regiona* [Complex assessment of housing and communal sector in the region's municipalities]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2013, no. 6 (30), pp. 224–233.

7. Kozhevnikov S. A. Modernizatsiya zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva na osnove partnerstva vlasti i biznesa [Modernization of the housing and utilities sector on the basis of partnership between the authorities and business]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2013, no. 1 (63), pp. 37–46.
8. Lan'ko V. M. *Formirovanie regional'nykh programm kapital'nogo remonta mnogokvartirnykh zhilykh domov: avtoreferat dis. ... kandidata ekonomicheskikh nauk: 08.00.05* [Formation of regional programs for capital repairs of apartment houses: Ph.D. in Economics dissertation abstract]. Saint Petersburg, 2013. 22 p.
9. *Metodicheskie rekomendatsii po formirovaniyu sostava rabot po kapital'nomu remontu mnogokvartirnykh domov, finansiruemykh za schet sredstv, predusmotrennykh Federal'nyim zakonom ot 21 iyulya 2007 goda № 185-FZ "O Fonde sodeistviya reformirovaniyu zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva"* [Methodological recommendations on the composition of works on capital repairs of apartment buildings financed by funds provided under the Federal Law of July 21, 2007 No. 185-FZ "About the Fund of assistance to the reform of housing and utilities"]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149587
10. *O merakh po povysheniyu kachestva predostavleniya zhilishchno-kommunal'nykh uslug: doklad* [On measures to improve the quality of housing and utilities services: a report]. Gosudarstvennyi Sovet Rossiiskoi Federatsii [State Council of the Russian Federation]. Saint Petersburg, 2013. 97 p.
11. *Ofitsial'nyi sait Departamenta stroitel'stva i ZhKKh Vologodskoi oblasti* [Official website of the Department for Construction, Housing and Utilities of the Vologda Oblast]. Available at: <http://www.depreregion.ru/Default.aspx?mnu=2dc1d629edf643a2afc49a846f845e6>
12. *Ofitsial'nyi sait NO VO "Fond kapital'nogo remonta mnogokvartirnykh domov Vologodskoi oblasti"* [Official website of the Fund for Capital Repairs of Apartment Buildings of the Vologda Oblast]. Available at: <http://fondkapremmkdvologda.ru>
13. Pechatina M. Kreditovanie kapital'nykh remontov mnogokvartirnykh domov yavlyaetsya nadezhnym biznesom [Loans for capital repairs of apartment buildings is a sustainable business]. *Kommersant* [Kommersant Newspaper]. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/2573590>
14. *Povyshenie effektivnosti upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem munitsipal'nykh obrazovaniy: zaklyuchitel'nyi otchet o NIR* [Improving the efficiency of management of socio-economic development of municipal formations: the final research report]. Executed by A. N. Chekavinskii, N. V. Voroshilov, S. A. Kozhevnikov. Vologda, 2013. 181 p.
15. *Programma povysheniya energoeffektivnosti gorodskogo zhilishchnogo fonda v Rossiiskoi Federatsii – Razrabotka modeli i normativno-pravovoi bazy. Razrabotka mekhanizmov finansirovaniya kapital'nogo remonta i povysheniya energoeffektivnosti mnogokvartirnykh domov i mekhanizmov gosudarstvennoi podderzhki* [Program for increasing the efficiency of the municipal housing stock in the Russian Federation – development of a model and regulatory framework. Development of mechanisms for funding capital repairs and enhancing energy efficiency of apartment buildings and mechanisms of state support]. Moscow: Institut ekonomiki goroda, 2012. 328 p.
16. *Rossiiskii statisticheskiy ezhegodnik. 2015: stat. sb.* [Russian statistical yearbook. 2015: statistics collection]. Rosstat. Moscow, 2015. 728 p.
17. Ryakhovskaya A. N., Kryukova O. G., Arsenova E. V. Sovershenstvovanie deistvuyushchei sistemy finansirovaniya ZhKKh [Improving the existing system for financing housing and utilities]. *Effektivnoe antikrizisnoe upravlenie* [Effective crisis management], 2010, no. 3, pp. 74–79.
18. *Spravka po monitoringu utverzhdeniya i realizatsii regional'nykh programm kapital'nogo remonta obshchego imushchestva v mnogokvartirnykh domakh v sootvetstvii s trebovaniyami Zhilishchnogo kodeksa v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii na osnove operativnoi informatsii Fonda po sostoyaniyu na 15 oktyabrya 2015 goda* [Information on the monitoring of adoption and implementation of regional programs for capital repair of common property in apartment buildings in accordance with the requirements of the Housing Code of the Russian Federation on the basis of operational information of the Fund as of October 15, 2015]. Available at: <https://www.reformagkh.ru/overhaul/help>
19. Tolstykh Yu. O., Uchinina T. V., Lyul'kina N. M. Osobennosti i problemy formirovaniya regional'noi sistemy upravleniya kapital'nym remontom mnogokvartirnykh zhilykh domov v sovremennykh usloviyakh [Specifics and problems of formation of a regional system for capital repairs of apartment houses in modern conditions]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya* [Modern problems of science and education], 2013, no. 6, p. 414.

20. Uskova T. V., Barabanov A. S. *Zhilishchno-kommunal'noe khozyaistvo munitsipaliteta: sostoyanie, problemy, tarifnoe regulirovanie: preprint* [Housing and utilities services of the municipality: status, problems, tariff regulation]. Vologda: ISERT RAN, 2013. 88 p.
21. Chernyshov L. N., Astaf'ev S. A., Vakulina V. P. Kapital'nyi remont mnogokvartirnykh domov: problemy formirovaniya i napravleniya razvitiya [Apartment buildings capital repairs: funding problems and development trends]. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii* [Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy], 2015, vol. 25, no. 1, pp. 85–94.
22. Chernyshov L. N. *Metodologicheskie problemy formirovaniya sistemy upravleniya zhilishchno-kommunal'nym khozyaistvom Rossii v rynochnykh usloviyakh: dis. ... d-ra ekon. nauk: 08.00.05* [Methodological problems in the formation of the housing and utilities sector management in Russia under market conditions: Doctor of Economics dissertation]. Moscow, 2002. 465 p.
23. Yasin E. G. *Politicheskaya ekonomiya reformy ZhKKh* [Political economy of the housing and utilities reform]. Moscow: "Liberal'naya missiya", 2006. 52 p.
24. Fussel N., Beresford C., Mellanby R. *Public-private partnerships: understanding the challenge*. Vancouver: Columbia Institute, Centre for Civic Governance, 2009. 120 p.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kozhevnikov Sergei Aleksandrovich – Ph.D. in Economics, Research Associate at the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, Russia, 160014. E-mail: kozhevnikov_sa@bk.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.