

# КОММЕНТАРИИ И ПРОГНОЗЫ

## СПЕЦИАЛЬНЫЕ СЧЕТА — РЕСУРС ДЛЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ МАЛОГО БИЗНЕСА В КАПИТАЛЬНОМ РЕМОНТЕ МНОГOKВАРТИРНЫХ ДОМОВ

Генцлер Ирина Валентиновна, директор направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города»



Капитальный ремонт многоквартирных домов со специальными счетами — это преимущественно заказ для малого и, возможно, среднего бизнеса, поскольку заказчик — «коллективный собственник» одного многоквартирного дома, а объем заказа ограничен объемом накоплений в фонде капитального ремонта, которые в настоящее время чаще всего позволяют финансировать одну-две работы по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

Действительно ли специальные счета могут быть тем ресурсом, который поможет восстановлению малого бизнеса, в наибольшей мере пострадавшего от корона-кризиса?

### Сколько в стране специальных счетов и сколько на них накоплено средств?

Специальный счет как альтернативный «общему котлу» способ формирования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме стал выбираться собственниками помещений сразу с начала создания региональных систем капитального ремонта. Но доля домов со специальными счетами была низкой. За последние пять лет доля таких домов увеличилась на 36 206 единиц (на 64% в сравнении с 2015 годом), но в целом продолжает оставаться достаточно небольшой — 12,7% от общего числа многоквартирных домов, включенных в региональные программы капитального ремонта (см. рисунок 1).

Тем не менее, как число многоквартирных домов, так и их доля в региональных программах пусть медленно, но увеличиваются. Необходимо также иметь в виду, что если оценивать долю домов со специальными счетами по площади, то их доля выше — 19,57% от площади всех многоквартирных домов в региональных программах (на конец 2019 г.). Это позволяет говорить о том, что специальный счет выбирают собственники помещений в домах в среднем с большей площадью, чем многоквартирных домов в «котле».

В первые годы функционирования региональных программ со специальными счетами финан-

сировался незначительный объем ремонтов, особенно в сравнении с ремонтами, которые проводили региональные операторы. И в этом нет ничего удивительного, ведь для проведения ремонта собственникам помещений в многоквартирном доме сначала необходимо было накопить определенный объем средств. В последние три года объем ремонтов в домах со специальными счетами стал увеличиваться, заметно прирос и объем накоплений на специальных счетах (см. рисунок 2), что позволяет говорить о том, что период первоначальных накоплений заканчивается, и в ближайшие годы можно ожидать увеличения объемов ремонтов домов со специальными счетами.

По данным Фонда ЖКХ, на 1 апреля 2020 г на специальных счетах в совокупности находится 130 256 млн рублей. Даже учитывая, что часть этих средств принадлежит новым домам, капитальный ремонт которым не потребуются в ближайшие годы, можно ориентировочно предположить, что более 90 млрд рублей могут быть направлены на работы по капитальному ремонту, что даст возможность поддержать малый бизнес в этой сфере через заказ со стороны собственников многоквартирных домов.

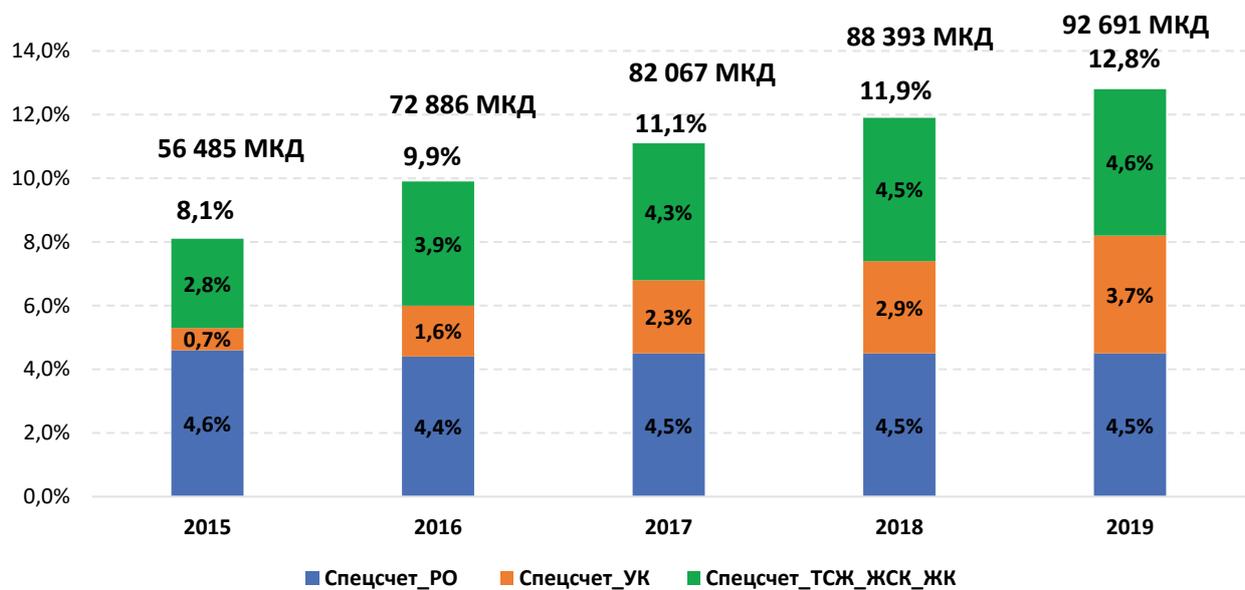


Рисунок 1. Количество и доля многоквартирных домов со специальными счетами в региональных программах капитального ремонта (по данным на конец года). Источник: <https://www.reformagkh.ru/analytics#overhaul>

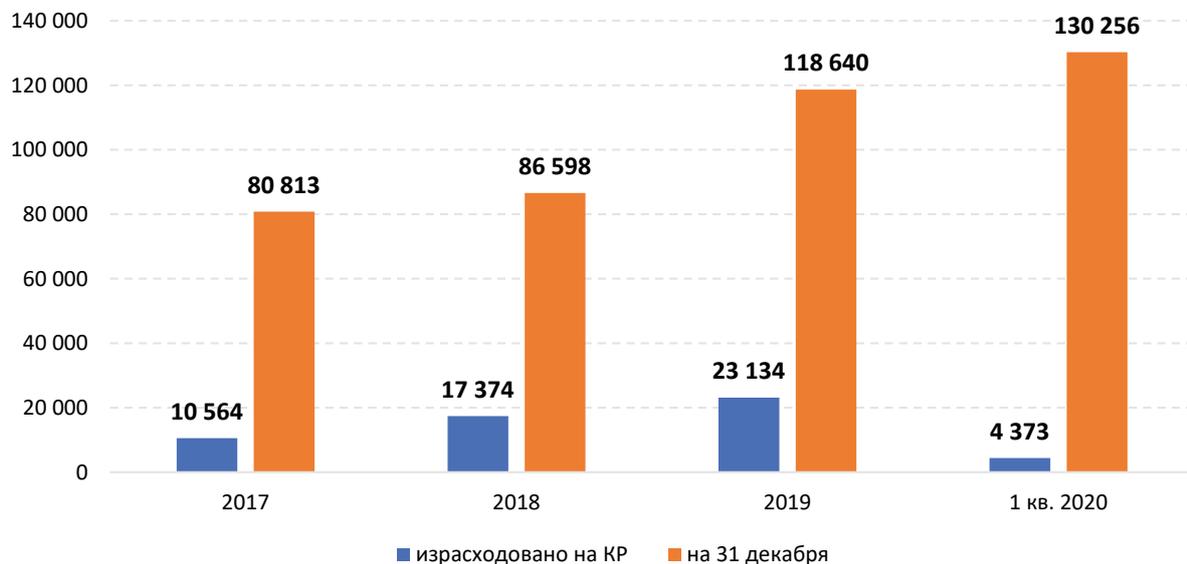


Рисунок 2. Объем финансирования капитального ремонта со специальных счетов и остатки средств на специальных счетах на конец года, млн рублей. Источник: Фонд ЖКХ (данные мониторинга региональных систем капитального ремонта).

### Только часть регионов имеют потенциал увеличения объема капитального ремонта путем использования средств на специальных счетах

Развитие специальных счетов очень неравномерно по субъектам Российской Федерации: доля многоквартирных домов со специальными счетами в региональных программах изменяется от 0% (Чеченская Республика, Чукотский автономный округ) до 39,92% по числу домов и 68,7% по площади многоквартирных домов (Костромская область).

В 23 субъектах Российской Федерации доля многоквартирных домов со специальными счетами менее 5%, в 15 субъектах — более 20% от общего числа многоквартирных домов в региональной программе. Соответственно и объем

накоплений на специальных счетах неравномерно распределен по субъектам Российской Федерации. На 33 субъекта Российской Федерации с наиболее высоким развитием специальных счетов приходится 72,3% от общего объема накоплений на специальных счетах (94,15 млрд рублей). Потенциал финансирования капитального ремонта многоквартирных домов из средств на специальных счетах составляет от 400 млн рублей (в Псковской области) до 7,7 млрд рублей (в Свердловской области), в Москве — почти 23 млрд рублей (см. таблицу 1).

# КОММЕНТАРИИ И ПРОГНОЗЫ

Таблица 1 — Распределение накоплений на специальных счетах по субъектам Российской Федерации  
(по данным Фонда ЖКХ на 01.04.2020)

| № п/п | Наименование субъекта РФ    | Доля МКД со специальными счетами в региональной программе, % от площади МКД | Остаток денежных средств на специальных счетах, млн руб. |
|-------|-----------------------------|---|--|
|       | Российская Федерация, всего | 20,36   | 130 256,01   |
| 1     | Костромская область         | 68,70   | 1 324,19   |
| 2     | Саратовская область         | 67,05   | 3 381,54   |
| 3     | Удмуртская Республика       | 60,55   | 2 522,89   |
| 4     | Ярославская область         | 52,89   | 2 515,83   |
| 5     | Пензенская область          | 49,56   | 1 756,05   |
| 6     | Вологодская область         | 49,11   | 1 769,66   |
| 7     | Республика Карелия          | 47,79   | 1 511,44   |
| 8     | Новгородская область        | 45,50   | 1 448,87   |
| 9     | Ульяновская область         | 45,15   | 1 314,03   |
| 10    | Забайкальский край          | 43,19   | 1 204,73   |
| 11    | Владимирская область        | 43,05   | 2 937,43   |
| 12    | Новосибирская область       | 41,61   | 5 191,86   |
| 13    | Омская область              | 36,85   | 1 855,70   |
| 14    | Ивановская область          | 35,23   | 1 538,33   |
| 15    | Тамбовская область          | 32,34   | 1 048,49   |
| 16    | Архангельская область       | 32,10   | 1 521,64   |
| 17    | Ростовская область          | 31,94   | 5 826,31   |
| 18    | Тульская область            | 31,53   | 2 545,23   |
| 19    | Курганская область          | 31,37   | 499,89   |
| 20    | Пермский край               | 30,81   | 4 753,35   |
| 21    | Свердловская область        | 28,97   | 7 754,09   |
| 22    | Астраханская область        | 28,46   | 465,03   |
| 23    | Калининградская область     | 27,93   | 1 245,35   |
| 24    | Челябинская область         | 27,29   | 3 825,83   |
| 25    | Тверская область            | 26,96   | 336,90   |
| 26    | Ставропольский край         | 26,25   | 1 438,25   |
| 27    | Алтайский край              | 25,80   | 1 181,40   |
| 28    | Чувашская Республика        | 25,39   | 1 267,69   |
| 29    | Нижегородская область       | 23,88   | 4 122,90   |
| 30    | Кировская область           | 22,62   | 1 606,48   |
| 31    | Томская область             | 21,47   | 1 060,38   |
| 32    | Псковская область           | 20,39   | 412,30   |
| 33    | город Москва                | 15,29   | 22 970,70  |

## Что препятствует увеличению объема проведения капитального ремонта многоквартирных домов со специальными счетами?

Увеличению объемов проведения капитального ремонта многоквартирных домов со специальными счетами, проведению ремонтов в более ранние сроки, чем установлены для таких многоквартирных домов региональными программами, препятствует ряд серьезных барьеров.

К **законодательным барьерам**, созданным отдельными нормами Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — Жилищный кодекс, ЖК РФ) относятся следующие.

1) Высокий «порог» голосов для принятия общим собранием решений о проведении капитального ремонта и использовании средств на специальном счете для его финансирования — более 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме (см. пункт 1 части 1 статьи 44 и часть 1 статьи 46 ЖК РФ).

В отличие от многоквартирных домов «в котле» непринятие решений общим собранием в доме со специальным счетом не позволит выполнить даже те работы по капитальному ремонту, которые предусмотрены для многоквартирного дома региональной программой, то есть являются обязательными. В доме со специальным счетом никто, кроме общего собрания, не вправе принять решение о проведении капитального ремонта. А последствия непроведения необходимых работ в установленный региональной программой срок — передача многоквартирного дома региональному оператору, а средств со специального счета — в общий котел (см. часть 7 статьи 189 ЖК РФ).

2) Ограничения по перечню услуг и работ, которые могут финансироваться за счет средств, сформированных исходя из установленного минимального размера взноса (части 1 и 2 статьи 166 ЖК РФ).

Если субъект Российской Федерации своим нормативным правовым актом не включил в перечень работ, установленных частью 1 статьи 166 Жилищного кодекса, какие-то дополнительные услуги и работы по капитальному ремонту, собственники помещений в многоквартирных домах не вправе финансировать такие услуги и работы за счет накоплений на специальном счете и должны или принять решение о дополнительном взносе на капитальный ремонт (сверх установленного минимального размера взноса), или ограничиться только услугами и работами, включенными в установленный перечень. Субъекты Российской Федерации устанавливают перечень дополнительных

услуг и работ так, чтобы увеличивать нагрузку на регионального оператора и не порождать излишних ожиданий у собственников в домах «в котле». В результате установленных ограничений по перечню услуг и работ, которые могут финансироваться за счет взносов в минимальном размере, средства со специальных счетов практически не могут расходоваться, например, на проведение энергоэффективных мероприятий, которые привели бы в случае их проведения к повышению комфортности проживания в доме и сокращению расходов на оплату коммунальных услуг. В многоквартирных домах, в которых срок проведения установленных региональной программой работ, еще далеко, а технической необходимости для их проведения досрочно нет, накопления на специальном счете не используются, соответственно, никакой пользы улучшению состояния многоквартирного дома не приносят.

3) Противоречия между частями 1 и 2 статьи 166 Жилищного кодекса, согласно которым определяется перечень услуг и работ, которые *могут финансироваться за счет средств от взносов минимального размера*, и частями 4.1 и 4.2 статьи 170 Жилищного кодекса, согласно которым за счет минимального размера взноса в доме со специальным счетом *можно финансировать только услуги и работы, определенные региональной программой*, а те услуги и работы, которые не указаны в региональной программе, — за счет взносов в размере, превышающем минимальный взнос, а проведение ремонта в более ранний срок — при условии достаточности накопленных на специальном счете средств для его финансирования или выбора иных способов финансирования капитального ремонта.

Эти несоответствия в формулировках требований позволяют органам государственного жилищного надзора устанавливать запрет: на проведение за счет средств от минимальных взносов работ, не предусмотренных региональной программой (хотя финансирование таких работ разрешено Жилищным кодексом); на проведение работ, если на специальном счете не накоплена их полная стоимость (поэтапное проведение работ по капитальному ремонту, а также проведение работ с оплатой в рассрочку, предоставленную подрядчиком; оплата в рассрочку не принимается как «иной способ финансирования»).

4) Не урегулированные вопросы привлечения собственниками помещений в многоквартирном доме кредитных или иных заемных средств на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, в результате чего не реализуется модель отношений при кредитовании капитального ремонта, предусмотренная Жилищным кодексом.

Согласно общей концепции, отраженной в Жилищном кодексе, кредит (заем) «привлекается собственниками помещений в многоквартирном доме», которые на общем собрании принимают решения о получении кредита (займа) на капитальный ремонт принадлежащего им общего имущества в многоквартирном доме, о существенных условиях кредитного договора (договора займа) и о погашении кредита (займа) и уплате процентов за пользование кредитом (займом) за счет средств фонда капитального ремонта (см. пункт 1.1 части 2 статьи 44 ЖК РФ), являющихся общими средствами собственников помещений в многоквартирном доме (см. часть 1 статьи 36.1 ЖК РФ). Согласно этой концепции, собственники помещений в многоквартирном доме являются «коллективным заемщиком» средств на капитальный ремонт, а юридическое лицо, уполномоченное общим собранием собственников помещений (чаще всего являющееся лицом, управляющим многоквартирным домом, и, возможно, одновременно владельцем специального счета), фактически, является лишь представителем собственников помещений в кредитном договоре (договоре займа). Такой представитель может быть заменен решением общего собрания при замене владельца специального счета, при смене лица, управляющего многоквартирным домом. Замена владельца специального счета, согласно действующим нормам Жилищного кодекса, не является основанием для прекращения или изменения прав кредитора, в том числе в отношении средств на этом счете, обеспечивающих возврат кредита на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме (см. часть 10 статьи 175 ЖК РФ).

В настоящее время привлечение кредитов «коллективным собственником» общего имущества в многоквартирном доме не реализуется на практике, поскольку четко не определен правовой статус заемщика по такому кредиту и ответственность собственников помещений в таких домах по возврату кредита. Кредит на ка-

питальный ремонт по решению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме может быть привлечен только юридическим лицом — товариществом собственников жилья, жилищно-строительным кооперативом, жилищным кооперативом или управляющей организацией. Соответственно, возможность получения кредита зависит от оценки банком кредитоспособности такого юридического лица, которое в соответствии с банковским регулированием, является заемщиком кредита. Такая оценка проводится банками по стандартным процедурам без учета особенностей, связанных с формированием фонда капитального ремонта на специальном счете, правами собственников помещений на средства на этом счете, полномочиями общего собрания собственников помещений по принятию решений об использовании средств фонда капитального ремонта для погашения кредита на капитальный ремонт и уплаты процентов за пользование таким кредитом.

Невозможность привлечения собственниками помещений в многоквартирном доме со специальным счетом (как сообществом сосособственников общего имущества) кредита на капитальный ремонт является наиболее серьезным **финансовым барьером** для проведения капитального ремонта в срок, установленный региональной программой, при недостаточности накоплений на специальном счете. К другим финансовым барьерам, также связанным с законодательным регулированием, относятся следующие:

5) Заниженный размер минимального взноса, установленный в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, не обеспечивающий проведение капитального ремонта многоквартирного дома при отсутствии бюджетных субсидий на проведение капитального ремонта.

Низкий размер минимального взноса на капитальный ремонт, не позволяющий за срок региональной программы сформировать средства, равные стоимости всех обязательных работ по капитальному ремонту многоквартирного дома, кроме того может служить препятствием для принятия общим собранием решения об установлении взноса в размере большем, чем минимальный. Такое решение могут заблокировать собственники квартир с низкими доходами, поскольку при определении права на субсидию и размера субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг учитывается только установленный минимальный

размер взноса на капитальный ремонт (см. часть 6 статьи 159 ЖК РФ).

б) Отсутствие эффективных мер взыскания задолженности по уплате взносов на капитальный ремонт, а также применение срока исковой давности к задолженности собственника помещения по уплате взноса на капитальный ремонт.

В случае, если из-за неуплаты взносов частью собственников помещений в многоквартирном доме со специальным счетом фонд капитального ремонта будет сформирован в размере менее 50 процентов от размера фонда в соответствии с начислениями и задолженность не будет погашена в пятимесячный срок, решением органа местного самоуправления многоквартирный дом будет передан региональному оператору, а средства со специального счета перечислены «в котел» (см. часть 10 статьи 173 ЖК РФ). При этом в собираемости взносов на капитальный ремонт в полном объеме заинтересованы только добросовестные и ответственные собственники помещений в многоквартирном доме со специальным счетом, но у них нет механизмов воздействия на недобросовестных участников сообщества. Это давно известная, но нерешаемая проблема, создающая серьезный барьер, в том числе и для образования товариществ собственников жилья.

Недостаточная определенность правомочий отдельных лиц, участвующих в отношениях по

капитальному ремонту, создает возможности возникновения **административных барьеров** для эффективного использования собственниками помещений в многоквартирных домах со специальными счетами принадлежащих им средств фонда капитального ремонта. К таким барьерам можно отнести уже упоминаемые запреты органов жилищного надзора в некоторых регионах на поэтапное выполнение работ, заключение договоров с оплатой выполненных работ в рассрочку, неправомерные действия владельцев специальных счетов, не выполняющих под разными предложениями решения общего собрания, не перечисляющих средств в соответствии с условиями договоров, заключенных уполномоченными представителями собственников, а также, в отдельных случаях, действия банков, отказывающихся в осуществлении операций по специальному счету. К такого рода барьерам можно также отнести неотлаженность системы выставления платежных документов для уплаты взносов на капитальный ремонт собственникам помещений в многоквартирном доме, в котором нет товарищества или кооператива, сохранения и передачи информации об уплате взносов (задолженности по уплате взносов), а также участия органов государственного надзора, органов, ответственных за реализацию региональных программ в приемке выполненных работ.

### **Что можно сделать для поддержки и развития специальных счетов?**

Большая часть барьеров для развития специальных счетов и эффективного использования собственниками средств фонда капитального ремонта для улучшения технического состояния принадлежащего им общего имущества в многоквартирном доме может быть устранена улучшением законодательного регулирования специальных счетов.

Ключевые предложения заключаются в следующем:

- 1) понизить требования к количеству голосов, необходимому для принятия решений о проведении капитального ремонта и использования средств на специальном счете до «не менее 50 процентов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме»;
- 2) дать право собственникам помещений в многоквартирном доме со специальным счетом финансировать за счет средств от взносов на капитальный ремонт в установленном минимальном

размере расширенный перечень услуг и работ по капитальному ремонту и энергоэффективные мероприятия. Одновременно с целью обеспечения финансовой устойчивости региональных операторов необходимо ограничить возможность для собственников по решению общего собрания перейти к региональному оператору: если средства на специальном счете были израсходованы на работы, не предусмотренные региональной программой, решение о переходе к региональному оператору может быть принято только после восстановления фонда капитального ремонта до размера, который был бы сформирован, если бы такие работы не были бы проведены;

- 3) с целью возможности привлечения кредитов на капитальный ремонт определить статус собственников помещений в многоквартирном доме как гражданско-правового сообщества (в соответствии с частью 2 статья 181.1 Граждан-

ского кодекса Российского кодекса), которое в случае принятия решения общим собранием является «коллективным заемщиком» кредита, действующим при заключении кредитного договора через представителя, уполномоченного решением общего собрания определить обязательства каждого собственника по возврату кредита путем уплаты взносов на капитальный ремонт на специальный счет;

- 4) исключить возможность решением органов власти переводить фонд капитального ремонта со специального счета на счет регионального оператора; в случае, если собственники помещений в многоквартирном доме, выбравшие способ «специальный счет», не могут самостоятельно обеспечить формирование фонда капитального ремонта, проведение в установленный срок необходимых работ по капитальному ремонту, вводить «внешнее управление» (определять регионального оператора владельцем специального счета, лицом, уполномоченным применять меры по ликвидации задолженности по взносам, техническим заказчиком капитального ремонта многоквартирного дома со специальным счетом);
- 5) не применять срок исковой давности к задолженности по уплате взноса на капитальный ремонт и расширить меры, которые могут быть применены в отношении собственника помещения, не исполняющего обязанность по внесению взноса на капитальный ремонт;
- 6) с целью поддержки собственников помещений с низкими доходами при уплате взноса на капитальный ремонт субъекту Российской Федерации, кроме минимального размера взноса на капитальный ремонт, определять экономически обоснованный размер взноса на капитальный ремонт. В случае принятия общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме решения об установлении взноса на капитальный ремонт в размере, превышающем минимальный размер, при определении права гражданина — собственника жилого помещения в многоквартирном доме на получение субсидии для оплаты жилого помещения и коммунальных услуг и размера такой субсидии учитывать в расходах собственника размер уплачиваемого взноса на капитальный ремонт

в пределах экономически обоснованного взноса на капитальный ремонт.

Реализация вышеуказанных предложений по преодолению барьеров для развития способа «специальный счет», увеличения объемов капитального ремонта многоквартирных домов, в том числе повышающих их энергоэффективность, возможна путем внесения изменений в жилищное законодательство.

Законопроект о внесении изменений в Жилищный кодекс для реализации большей части предложений экспертов разработан Фондом «Институт экономики города» и доступен для ознакомления на его сайте.

Кроме того, необходимо максимально упростить процедуры получения сообществами собственников средств поддержки Фонда содействия реформированию ЖКХ на проведение энергоэффективных капитальных ремонтов многоквартирных домов со специальными счетами, а также компенсаций части процентной ставки по кредитам, привлеченным собственниками для капитального ремонта. Необходимы также специальные меры бюджетной поддержки для проведения наиболее дорогостоящего вида работ по капитальному ремонту — замене лифтов.

И, конечно, необходимо продолжать и всемерно поддерживать деятельность по повышению информированности и грамотности собственников помещений в многоквартирных домах для принятия ими обоснованных решений, связанных с проведением и контролем капитального ремонта многоквартирных домов со специальными счетами. Основной формой контроля за расходованием средств со специального счета, результатами проведенного капитального ремонта должен стать контроль со стороны собственников помещений в многоквартирном доме. Информационно-методическая основа для самостоятельных действий собственников разработана и общедоступна на сайте Фонда<sup>1</sup>.

Формирование фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме на специальном счете должно стать целевой моделью развития региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов и может быть драйвером восстановления и расширения экономической активности малого и среднего бизнеса в сфере капитального ремонта многоквартирных домов.

<sup>1</sup> <http://www.urbanomics.ru/KRkalendarIUE2019>