

ОБРАЩЕНИЕ

по вопросам развития системы капитального ремонта многоквартирных домов

28 мая 2020 г. Фондом «Институт экономики города» и Комиссией по реализации программы «Мой район» и комплексному развитию города Общественной палаты города Москвы был проведен онлайн дискуссионный клуб на тему: «Значение специальных счетов для капитального ремонта многоквартирных домов в посткризисный период». Большинство экспертов, принявших участие в обсуждении, пришли к выводу, что формирование фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме на специальном счете (далее – модель «специальный счет») должно стать целевой моделью развития региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов и может быть драйвером восстановления экономической активности малого и среднего бизнеса в сфере капитального ремонта многоквартирных домов.

Обсуждение вышло за рамки только темы специальных счетов. Были также обсуждены проблемы финансовой несбалансированности деятельности региональных операторов, а также текущие проблемы финансирования капитального ремонта, связанные с приостановкой в некоторых регионах уплаты взносов на капитальный ремонт.

По итогам обсуждения участниками было решено подготовить данное обращение и направить его в Комитет Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, Минстрой России, Общественную палату Российской Федерации, Общественный совет при Минстрое России и Общественную палату города Москвы.

В данном обращении эксперты обращают внимание на основные проблемы и предлагают пути их решения.

1. Модель «специальный счет» является основой самостоятельной организации капитального ремонта собственниками помещений в многоквартирном доме. Стратегией развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации была определена задача постепенно перехода к модели «специальный счет». На 1 апреля 2020 года эта модель реализуется в 92 691 многоквартирных домах, что составляет 12,8% от всех многоквартирных домов, включенных в региональные программы капитального ремонта, или 20,4% площади таких многоквартирных домов.

Модель «специальный счет» неравномерно развивается в субъектах Российской Федерации – только в 32 регионах доля многоквартирных домов со специальным счетом превышает 20% от площади многоквартирных домов, включенных в региональные программы. В 12 регионах доля многоквартирных домов со специальным счетом превышает 40% (от площади).

За период, прошедший с создания региональных систем капитального ремонта, финансирование капитального многоквартирных домов из средств на специальных счетах было ограниченным в связи с необходимостью первоначальных накоплений на каждом счете средств, достаточных для проведения работ. В настоящее время период первоначального накопления во многих таких домах заканчивается. На 1 апреля 2020 года накопления на специальных счетах в совокупности достигли 130 млрд рублей. В 30 регионах с высокой долей многоквартирных домов со специальными счетами объем накоплений на специальных счетах составляет от 1 млрд до почти 8 млрд рублей, в городе Москве – почти 23 млрд рублей.

Средства на специальных счетах могут обеспечить значительный объем заказа для малого и среднего бизнеса в сфере капитального ремонта, способствуя преодолению кризиса в этой сфере, вызванного пандемией COVID-19, в тех регионах, где специальные счета получили достаточное развитие.

Для вовлечения накоплений на специальных счетах в экономическую активность необходимо устранить, прежде всего, законодательные барьеры для эффективного использования собственниками средств на специальных счетах для проведения капитального ремонта с большим перечнем работ и в более ранние сроки, чем установлены для таких многоквартирных домов региональными программами. К таким законодательным барьерам относятся:

- высокий «порог» голосов для принятия общим собранием решения о проведении капитального ремонта и использования средств на специальном счете для его финансирования (более 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме); непринятие решения общим собранием не позволяет выполнять даже те работы, которые предусмотрены для многоквартирного дома региональной программой, то есть являются обязательными;

- ограничения по перечню услуг и работ, которые могут финансироваться за счет средств, сформированных исходя из установленного минимального размера взноса (в настоящее время практически отсутствует возможность проведения энергоэффективных мероприятий в связи с их невключением субъектами Российской Федерации в перечень дополнительных услуг и работ, которые могут финансироваться за счет минимальных взносов);

- противоречия между отдельными нормами Жилищного кодекса Российской Федерации, позволяющие региональным органам государственного жилищного надзора устанавливать запрет на проведение за счет средств от минимального взноса работ, не предусмотренных региональной программой (хотя финансирование таких работ разрешено Жилищным кодексом), поэтапное проведение работ, а также принятие решений о проведении капитального ремонта с оплатой в рассрочку, предоставленной подрядчиком;

- не полностью урегулированные вопросы кредитования капитального ремонта банками, что повышает риски такого кредитования и препятствует его развитию.

Серьезным финансовым барьером для проведения капитального ремонта в срок, установленный региональной программой, является невозможность привлечения собственниками помещений в многоквартирном доме со специальным счетом (как сообществом собственников общего имущества) кредита на капитальный ремонт. Привлечение кредитов возможно только юридическими лицами – управляющими организациями, товариществами собственников жилья, и ограничено кредитоспособностью таких лиц и отсутствием ответственности собственников помещений по таким кредитам.

В настоящее время контроль за формированием фондов капитального ремонта на специальных счетах и расходованием средств со специальных счетов осуществляют органы государственного жилищного надзора на основании сведений, направляемых владельцами специальных счетов в порядке и в сроки, которые установлены законом субъекта Российской Федерации. При этом банки, в которых открыты специальные счета, осуществляют контроль за соответствием операций, осуществляемых со средствами на специальном счете, требованиям Жилищного кодекса. В связи с этим эксперты считают, что нет необходимости в банковском

сопровождении расходования средств со специальных счетов, что предлагается проектом федерального закона № 954687-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации».

Не определен порядок осуществления контроля со стороны органов государственного жилищного надзора, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за реализацию региональных программ капитального ремонта, именно за результатами расходования средств фондов капитального ремонта – улучшением технического состояния многоквартирного дома в результате проведенного ремонта.

Основной формой контроля за расходованием средств со специального счета, результатами проведенного капитального ремонта должен стать контроль со стороны собственников помещений в многоквартирном доме. Необходимо 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. Необходимо исключить действия владельцев специальных счетов по распоряжению средствами на специальных счетах, не санкционированные решением общего собрания собственников.

Для преодоления указанных выше барьеров и пробелов регулирования модели «специальный счет» предлагается:

- 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 любые необходимые работы 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 «коллективного заемщика» кредита, действующего 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 местного самоуправления перевода фонда 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 работ по капитальному ремонту, определять регионального оператора владельцем специального счета и 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 модели «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 предложений экспертного сообщества разработан и прилагается к настоящему обращению. Скорейшее принятие законопроекта будет способствовать восстановлению экономической активности малого и среднего бизнеса в сфере капитального ремонта многоквартирных домов.

2. В части формирования фондов капитального ремонта у регионального оператора и проведения капитального ремонта за счет этих средств основная проблема связана с финансовой несбалансированностью доходов и расходов регионального оператора. Эксперты обращают внимание на высокий риск нереализации в срок региональных программ капитального ремонта во многих субъектах Российской Федерации.

В настоящее время не только отсутствуют четкие и строго контролируемые требования к финансовой устойчивости регионального оператора, но нет даже требований к прозрачности финансовых потоков у регионального оператора, чтобы можно было оценить риски финансовой несбалансированности.

По сути, модель формирования фондов капитального ремонта у регионального оператора не должна носить форму «общего котла», так как основана на принципах «кассы взаимопомощи» и представляет собой замкнутую систему различных, но взаимосвязанных финансовых потоков. Доходы регионального оператора представляют собой потоки накоплений от каждого многоквартирного дома, а расходы регионального оператора представляют собой потоки «внутренних» заимствований многоквартирным домом из средств накоплений других многоквартирных домов. Несбалансированность таких финансовых потоков – основная причина риска невыполнения региональной программы капитального ремонта.

В качестве перспективной задачи управления финансовой устойчивостью регионального оператора экспертами предлагается введение специальной системы требований, нормативов и показателей для мониторинга и контроля за устойчивостью такой сложной финансовой модели. В настоящее время Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства уже наделен полномочием по мониторингу реализации субъектами Российской Федерации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Эксперты поддерживают необходимость дальнейшего развития такого мониторинга и контроля.

С другой стороны, уже сегодня, региональные операторы могли бы обеспечить прозрачность своих финансовых потоков, организовав систему специального управленческого учета «входящих» и «выходящих» финансовых потоков (в том числе «внутренних» заимствований) по каждому многоквартирному дому, фонд капитального ремонта которого формируется на счете регионального оператора и в отношении которого региональным оператором производится капитальный ремонт.

3. Эксперты обращают внимание также на текущую проблему приостановки в отдельных регионах уплаты взносов на капитальный ремонт всеми собственниками помещений в многоквартирных домах, в том числе публичными собственниками. По оценкам Института экономики города, например, в Москве такая приостановка в течение трех месяцев приводит к выпадению 11 млрд рублей из региональной системы капитального ремонта, в том числе 1,7 млрд рублей в фондах капитального ремонта на специальных счетах.

Особенно острая проблема встает перед теми многоквартирными домами со специальными счетами, которые должны быть отремонтированы в 2020 году, а также перед теми, которые взяли кредит на капитальный ремонт или получили рассрочку оплаты за выполненный ремонт.

Не менее остро проблема затрагивает и деятельность тех региональных операторов, которые уже ранее испытывали проблему финансовой несбалансированности, но текущая приостановка уплаты взносов обострила проблему еще больше.

В этой связи эксперты полагают, что указанная проблема не должна решаться путем изменения сроков реализации региональных программ или вовсе отмены таких сроков, а предлагают:

1) внести изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации, расширить перечень случаев (часть 4 статьи 168 Жилищного кодекса РФ), в которых для переноса установленного срока капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме на более поздний период не требуется принятия решения общего собрания, возникновением форс-мажорных обстоятельств.

2) в тех субъектах Российской Федерации, в которых была приостановлена уплата взносов на капитальный ремонт, компенсировать за счет средств региональных бюджетов недополученные средства фондов капитального ремонта, формируемых на специальных счетах и у регионального оператора.

4. В связи с короткими сроками и большим объемом работ по замене лифтов в многоквартирных домах, необходимой для соблюдения требований Технического регламента Таможенного союза ТР 011/2011 «Безопасность лифтов», экспертное сообщество также считает необходимым принятие специальных мер бюджетной поддержки проведения этого наиболее дорогостоящего вида работ по капитальному ремонту.