

ФИНАНСИРОВАНИЕ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА В РОССИИ

Цацуро Н. Г., niccuro@rambler.ru
аспирант, Санкт-Петербургский институт гуманитарного образования

В статье дан анализ существующих подходов к финансированию капитального ремонта в России. Показано, что действующие модели недостаточно защищают интересы жильцов. Предложены меры по устранению существующих проблем и повышению прозрачности механизма финансирования

Ключевые слова: финансирование, капитальный ремонт, государственный и муниципальный бюджет

FINANCING CAPITAL RENOVATION IN RUSSIA

Tsatsuro N. G., niccuro@rambler.ru
Ph. D. student, St. Petersburg Institute of Education in Humanities

The paper contains an analysis of existing approaches towards financing of capital renovation in Russia. We demonstrate that these models do not provide an effective protection of dwellers' rights. We propose a set of measures that could help to solve these problems and to increase the transparency of financing.

Key words: financing, capital renovation, state and municipal budget

В России в ближайшее время перестаёт действовать программа по поддержке финансирования капитального ремонта, которая входила в Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [1]. Начиная с 2013 года фонд ЖКХ будет упразднен. В новых условиях финансирование капитального ремонта может производиться из следующих источников:

1. Население;
2. Федеральный бюджет;
3. Региональный бюджет;
4. Муниципальный бюджет.

Можно прогнозировать, что основным источником финансирования капитального ремонта станут деньги населения. Это связано со следующими причинами:

1. Существенные вливания государственных средств в экономику в период финансового кризиса 2008-2009 гг. с целью смягчить остроту кризисных явлений и не допустить банкротства стратегических компаний привели к тому, что финансовые резервы государства значительно уменьшились. К тому же заявленная действующим президентом Российской Федерации В. В. Путиным программа реиндустриализации экономики и модернизации армии дает четкие указания на приоритетные направления государственного финансирования. ЖКХ, к сожалению, к ним не относится;

2. Существующая модель распределения налоговых поступлений между центральным и региональным бюджетами оставляет в распоряжении региональных властей слишком мало денежных средств, что не позволяет им финансировать капитальный ремонт в полном объеме в надлежащие сроки;

3. Для ряда муниципалитетов, расположенных в зоне притяжения крупных городов, проблема поиска финансирования является еще более острой. Поскольку подходящий налог выплачивается не по месту проживания, а по месту работы, а для жителей таких населенных пунктов характерна маятниковая миграция, то соответствующие налоговые поступления идут в мегаполисы, а не в прилегающие муниципалитеты;

4. Возникает проблема собственника: ряд жилых домов полностью приватизирован, и не совсем ясно, почему государство должно финансировать капитальный ремонт зданий, не находящихся в его собственности;

5. В настоящее время можно наблюдать постепенное снижение уровня обязательств государства перед населением. Увеличивается доля платной составляющей в медицинском обслуживании, на платные рельсы фактически переводится обязательное среднее образование, и в этих условиях, к сожалению, естественно ожидать, что такая тенденция коснется и капитального ремонта (по сути дела, можно говорить об ухудшении государственного сервисного продукта в области обеспечения права граждан на жилище [3]).

Однако простое перекалывание соответствующих затрат на плечи населения тоже не представляется возможным. Прежде всего, уровень доходов жителей России не всегда достаточен даже для оплаты текущих счетов за жилищно-коммунальные услуги, задолженность по которым весьма высока (и при этом в их сумму пока затраты на капитальный ремонт не включаются). И даже в том случае, если жилец оплачивает счета в полном объеме, их резкое увеличение приведет к существенному ухудшению уровня жизни населения, особенно для молодых семей и пенсионеров – с соответствующими социальными и демографическими последствиями. Далее, снова встает проблема собственника – теперь уже неясно, по какой причине граждане, проживающие в неприватизированных квартирах, должны самостоятельно нести расходы по капитальному ремонту зданий (традиционно соответствующие затраты возлагаются на собственника).

Наконец, негативную роль играет и менталитет населения. С одной стороны, жильцы считают, что оплата ими текущих расходов по содержанию дома автоматически дает им право требовать в том числе и проведения капитального ремонта. С другой стороны, из-за утраченной солидарности общества отдельные граждане неохотно участвуют в совместном финансировании каких-либо программ, и готовы оплачивать только те расходы, которые непосредственно затрагивают их интересы

В этих условиях большое значение имеет разработка метода финансирования капитального ремонта, затраты на организацию которого были бы приемлемыми для населения, а размер полученных средств был бы достаточен для проведения капитального ремонта.

Для начала рассмотрим историю анализируемой проблемы.

Всё началось с принятия закона №1541-1 «О приватизации жилищного фонда» 4 июня 1991 года. Это был весьма продуманный закон в плане рациональности и заботы о гражданах. Первоначальный вариант статьи 16 этого закона выглядел следующим образом: «Приватизация занимаемых гражданами жилых помещений в домах, требующих капитального ремонта в соответствии с нормами эксплуатации и ремонта жилищного фонда, осуществляется, как правило, после проведения наймодателем капитального ремонта. При согласии граждан за произведенный ремонт наймодателем может выплачиваться соответствующая компенсация» [2].

Следуя из этой статьи государство, берёт все обязанности по капитальному ремонту на себя. Все ремонтные работы должны проводиться в соответствии с «Нормами эксплуатации и ремонта жилищного фонда», которые указаны в «Положении об Организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения» № 312 от 23.11.1988 г. [4]. В нём же приведены все сроки по эксплуатации зданий.

Согласно этому закону, государство перед приватизацией обязалось сделать капитальный ремонт, в противном случае, по согласию жильцов, они могли получить материальную компенсацию. В любом из двух вариантов интересы жильцов принимались во внимание, а их право на жилище имело реальное подкрепление, так как государство гарантировало либо проведение капитального ремонта за свой счет, либо предоставление жильцу финансирования для проведения такого ремонта своими силами.

В Жилищном кодексе, который вступил в силу с 1 марта 2005 года, представлен совершенно иной подход государства к данной проблеме (и совершенно иной уровень принимаемых им на себя обязательств перед населением). По сути дела, соответствующие расходы перекладываются на собственников помещений. Статья № 158 Жилищного кодекса гласит: «...собственник помещения в многоквартирном доме обязан 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 жилого помещения». Эта же статья содержит следующие

строки: «Обязанность по оплате расходов на капитальный ремонт многоквартирного дома распространяется на всех собственников помещений в этом доме с момента возникновения права собственности на помещения в этом доме» [1]. То есть государство сбросило с себя бремя обязательств по финансированию капитального ремонта.

Спустя два года, 21 июля 2007 года принимается закон № 185 ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [5] с бюджетом на финансирование капитального ремонта в размере 240 миллиардов рублей. В этом законе много недочётов. Например, средства фонда будут выделяться только тем, кто сформировал нужный процент ТСЖ к определенному времени. Также собственник должен был вносить 5% от стоимости капитального ремонта.

Два года назад фонд поддержки ЖКХ предложил, чтобы сами жильцы полностью оплачивали капитальный ремонт. Предлагалось в каждом регионе создать свой фонд, куда жильцы будут вносить деньги, а после, если им понадобится, брать у этого фонда в долг. Таким образом, получается, что жильцы фактически должны были бы платить дважды. Очевидно, что такая модель создает большой простор для злоупотреблений. К счастью, это предложение не было принято.

В этом году в Государственную думу был внесён на рассмотрение законопроект, в котором предлагается ввести систему общей корзины. Если государство денег на капитальный ремонт больше не выделяет, а проводить его всё же нужно, пусть сами жильцы и оплачивают его. При этом деньги будут использоваться в соответствии с очередью, сначала более старые дома, а со временем – и дома более поздней постройки приведут в порядок. Такая система в принципе может быть довольно эффективной, поскольку она напоминает успешно функционирующие частные кооперативы.

Однако возникает справедливый вопрос: кто будет отвечать за распределение денег, кто будет решать, какие дома в первую очередь ремонтировать и что именно ремонтировать. Депутаты предлагают отдать все эти полномочия государственным органам. В этой ситуации гражданин оказывается лишенным рычагов влияния на процесс принятия решения о проведении в его доме капитального ремонта. По сути дела, ему предлагается внести свои средства в некий коллективный фонд, и после этого спокойно ждать, когда уполномоченный государственный орган решит его облагодетельствовать. Иными словами, эта модель, к сожалению, тоже не лишена коррупционной составляющей. Для обеспечения ее эффективного функционирования необходимо разработать прозрачную и учитывающую пожелания жильцов процедуру принятия решения о проведении ремонта. Не стоит забывать в этой связи и о Жилищном кодексе, в статье 44, п. 1 которой прямо говорится, что принятие решений о текущем ремонте общего имущества в многоквартирном доме проводится собственниками помещений, а статья 46 Жилищного кодекса указывает, что именно собственник несёт ответственность за состояние дома, в котором он проживает.

Таким образом, можно утверждать, что в настоящий момент проблема финансирования капитального ремонта далека от решения. В качестве возможных направлений поиска такого решения мы можем предложить:

- Создание регионального (а, возможно, и федерального) фонда по обеспечению проведения капитального ремонта. Финансирование этого фонда могло бы проводиться за счет совместных выплат государства и населения. Для государства речь могла бы идти об определенной доле от собранного налога на недвижимое имущество, в случае граждан можно предусмотреть выплаты, привязанные к размеру жилой площади (возможно, с учетом поправочного регионального коэффициента, который позволил бы частично нивелировать разницу в уровне доходов и стоимости недвижимости между различными регионами России). Такая схема предусматривала бы перекрестное субсидирование (собственники большой по площади и дорогой недвижимости частично оплачивали бы расходы по оплате ремонта недорогого и небольшого по площади жилья), что могло бы служить гарантией равного доступа населения к капитальному ремонту;

- Создание прозрачной процедуры принятия решения о финансировании капитального ремонта. В частности, необходимо провести паспортизацию домов с объективной оценкой их состояния;

- Обеспечение доступа населения к информации о состоянии регионального фонда капитального ремонта и о принятых решениях по финансированию. Вероятно, такую информацию можно было бы выкладывать на сайтах фондов в сети Интернет. Это позволило бы сформировать у населения представление о целевом характере использования средств фондов, и, как следствие, побудило бы жильцов активнее участвовать в их финансировании.

Библиографический список:

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ
2. Закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».
3. Котляров И. Д. Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 112-120.
4. «Положение об Организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения» от 23.11.1988 г. № 312.
5. Федеральный закон от № 185-ФЗ 21.07.07 «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».