

И.М. Айзинова

КАПИТАЛЬНЫЙ РЕМОНТ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА В ЭКОНОМИЧЕСКОМ И СОЦИАЛЬНОМ ИЗМЕРЕНИИ

В статье рассматриваются состояние жилищного фонда РФ и особенности действующих схем аккумуляции средств на капитальный ремонт многоквартирных домов. Обсуждаются вопросы эффективности использования привлеченных средств за счет различных источников финансирования и социальные последствия роста расходов населения на услуги ЖКХ в результате введения обязательных платежей на капитальный ремонт. Предлагается альтернативный порядок финансирования капитального ремонта.

Значение жилища как системообразующего фактора среды обитания и жизни отдельной семьи и общества в целом трудно переоценить. Прямо или косвенно влияя на условия быта и труда, распределение свободного времени, возможности саморазвития и полноценного досуга, наконец, на материальное благосостояние, жилище является центральным звеном в цепочке взаимосвязей, составляющих понятие «качество жизни» [1]. С тех пор, как жилище превратилось в платное благо, потребляемое в меру семейного дохода, его влияние на уровень жизни существенно увеличилось.

В 2014 г. по сравнению с 2000 г. общая площадь жилищного фонда РФ возросла на 24,6% (устойчивый рост ввода в эксплуатацию жилых домов начался после 2005 г.) и составила 3473 млн. кв. м.

С учетом данных по Крымскому ФО в 2014 г. было построено 1118 тыс. квартир [2]. В I полугодии 2015 г. введено в эксплуатацию 445,6 тыс. квартир общей площадью 34,3 млн. кв. м, что составило 115,3% к соответствующему периоду предыдущего года. Однако, например в Московской области, на долю которой приходилось 6,3% всего объема сданной в эксплуатацию жилой площади, темпы ввода жилья сократились на 27,5%, Республике Татарстан – на 12,8% [3]. Еще более неравномерной, чем по федеральным округам, была динамика нового строительства по субъектам Федерации. Так, при среднем показателе роста в 2,3 раза ввод жилых домов в 2013 г. по сравнению с 2000 г. возрос в Калужской и Ярославской областях в 3,7 раза, в Республике Карелия – в 3,5, в Архангельской области – в 4,2, еще в 15-ти субъектах разных федеральных округов – более чем в 3 раза, в том числе в Иркутской области – в 5,2 раза. Высокие темпы жилищного строительства в период 2000-2013 гг. отмечались в Дальневосточном ФО. Так, в 4,4 раза ввод в действие жилых домов увеличился в Сахалинской области, в 10,4 раза – в Камчатском крае. Абсолютным лидером по темпам ввода в эксплуатацию общей площади жилых домов была Республика Ингушетия – в 2013 г. ввод был в 16,7 раза больше, чем в 2000 г. Вместе с тем в некоторых субъектах, например в Республике Коми, в 2013 г. ввод жилья составил лишь 54,8% по сравнению с уровнем этого показателя в 2000 г., в Чукотском автономном округе – всего 40%. На 10,3% сократился ввод жилья в Мурманской области.

Если рассматривать период 2010-2013 гг., то на фоне общего роста нового строительства (наиболее значительных результатов добились Чеченская Республика – рост в 3,2 раза и Амурская область – рост в 2,2 раза) в 8-ми субъектах разных федеральных округов сложилась отрицательная динамика в том числе в Республике Адыгея в 2013 г. ввод жилья сократился по сравнению с 2010 г. на 20,7%.

Степень износа жилого фонда. Одновременно с растущим опережающими темпами вводом новых площадей увеличивалась и площадь ветхого и аварийного жилищного фонда, прирост которой по отношению к 2000 г. составил 43%. В период 2010-2013 гг. его размеры сократились на 5,5%, однако даже возросший на 20,5% ввод нового жилья (рис. 1; составлен по данным [4]) не позволил решить проблему вывода из эксплуатации ветшающего жилищного фонда.

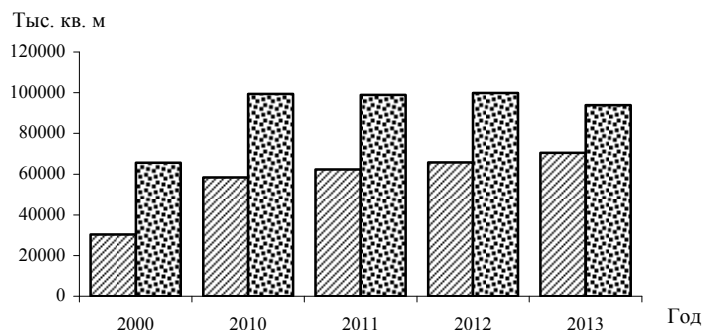


Рис. 1. Динамика основных показателей жилищного фонда:

▨ ввод в действие общей площади жилых домов; ▤ ветхий и аварийный жилищный фонд

В среднем по РФ удельный вес ветхого и аварийного жилья в общем объеме жилищного фонда в 2013 г. составлял 2,8%, который варьировал от 1,7% в ЦФО до 6,6% в СКФО. Между тем в отдельных субъектах Федерации доля ветхого и аварийного жилья была значительно выше и средней по РФ, и по своему округу. Так, в Тульской и Тверской областях она составляла 5,6 и 5,1% при средней по ЦФО – 1,7%. При такой же средней в ЮФО в Астраханской области удельный вес ветхого и аварийного жилья равнялся 9,9%. В Архангельской области и Республике Коми (СЗФО) этот показатель составлял соответственно 8,5 и 7,4% при средней по округу 2,6%. В относительно благополучном ПФО со средним показателем 2,4%, в Республике Марий-Эл он приближался к 5%. В Иркутской области (СФО) данный показатель составлял 7,8%, в Ямало-Ненецком автономном округе (УФО) и Магаданской области (ДВФО) превышал 10%. В Республике Саха-Якутия (ДВФО) и в Республике Тыва (СФО) удельный вес ветхого и аварийного жилья в общем объеме жилищного фонда был соответственно 14,4% и 14,9%, в Республике Дагестан (СКФО) – 17,4%. Абсолютное «первенство» принадлежало Республике Ингушетия (СКФО), где доля ветхого и аварийного жилья достигала 22,8%, несмотря на самые высокие среди всех субъектов темпы нового строительства [5].

Проблема ветхого и аварийного жилья непосредственно связана с важнейшими характеристиками общего состояния жилищного фонда – годом постройки и степенью износа. В среднем по РФ в 2012 г. всего 7,7% многоквартирных жилых домов и 22% общей площади жилых помещений были построены после 1995 г., т.е. не менее 20 лет назад. При этом в Сибирском ФО эта цифра составляла 18,1%, а в Дальневосточном – всего 13,3% общей площади жилых помещений. В семи субъектах после 1995 г. было построено менее 10% общей площади жилых помещений, в том числе в Магаданской области – 2,4%, в Мурманской – 1,7%. Лишь 8 субъектов из 83-х можно отнести по этому показателю к числу благополучных, поскольку в них более трети общей площади жилых помещений было построено после 1995 г. Так, в Тюменской области (УФО) эта площадь составляла 38,8%, а в Республике Ингушетия (СКФО) 65,1% общего размера жилой площади.

Естественно, на степень износа жилищного фонда год его постройки оказывает существенное влияние, но помимо этого, следует принять во внимание условия эксплуатации (прежде всего климатические), стеновой материал, качество строительства, состав и состояние инженерных коммуникаций и др. В результате их взаимодействия среднюю степень износа до 30% в РФ в 2012 г. имели 39,2% многоквартирных домов (МКД); в Северо-Западном, Сибирском и Дальневосточном округах – соответственно 36, 34,5 и 34,7%, т.е. несколько ниже его среднего значения по РФ [6].

Еще более пестрая, и главное неутешительная, картина получается при анализе показателей износа жилищного фонда в разрезе отдельных субъектов. Только в 30-ти из 83-х российских регионов свыше 40% жилищного фонда имеет износ до 30%. В то же время в среднем по РФ 9,1% МКД имели износ свыше 66%, в том числе 2,5% – свыше 70%, при этом в ДВФО соответственно 14,6% и 5,4%. В целом износ более 10% жилищного фонда составил: свыше 70% в 42-х, относящихся к разным федеральным округам, в том числе в шести из этих субъектов (Республике Коми (СЗФО), Республике Дагестан (СКФО), Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономным округам в составе Тюменской области (УФО), Иркутской области (СФО) и Амурской области (ДВФО)) – свыше 20% жилищного фонда, в Республике Тыва (СФО) – 30,8%, в Республике Саха-Якутия – 34,8%, в Республике Ингушетия – 41,2% жилищного фонда. С учетом того, что при износе свыше 60% дом автоматически должен переводиться в разряд аварийного, приведенная статистика показывает масштабы данной проблемы [7].

В такой ситуации капитальный ремонт как менее капиталоемкий и трудоемкий способ восстановления жилищного фонда по сравнению со сносом и новым строительством приобретает особое значение.

Согласно Ст. 166 Жилищного кодекса РФ [8], перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме включает:

- 1) ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения;
- 2) ремонт или замену лифтового оборудования, признанного непригодным для эксплуатации, ремонт лифтовых шахт;
- 3) ремонт крыши, в том числе переустройство невентилируемой крыши на вентилируемую крышу, устройство выходов на кровлю;
- 4) ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме;
- 5) утепление и ремонт фасада;
- 6) установку коллективных (общедомовых) приборов учета потребления ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и узлов управления и регулирования потребления этих ресурсов (тепловой энергии, горячей и холодной воды, электрической энергии, газа);
- 7) ремонт фундамента многоквартирного дома.

Количество многоквартирных домов, требующих капитального ремонта, по сравнению с числом отремонтированных еще в 2010 г. было выше в 5,2 раза, а в 2012 г. – в 5,9 раза (рис. 2; составлен по данным [7]).

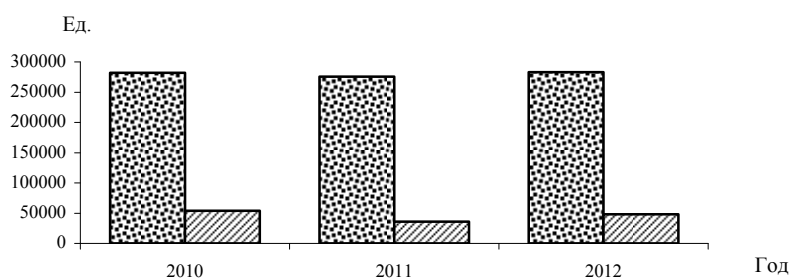


Рис. 2. Количество многоквартирных жилых домов, требующих капитального ремонта на конец года ■; с проведенным капремонтом за год ▨

По данным Минстроя России, 51% многоквартирных домов уже в настоящее время нуждается в капитальном ремонте, а проживает в них 45 млн. чел. (более трети населения страны) [9].

Пути накопления средств на капитальный ремонт. В настоящее время на основе законодательства для осуществления капитального ремонта предлагаются два способа накопления средств (табл. 1)

Таблица 1

Варианты накопления средств на проведение капитального ремонта
многоквартирных домов

Параметр схемы	Накопление средств на капитальный ремонт	
	на счете регионального оператора	на счете многоквартирного дома
Размер взноса	Фиксированная ставка	От 0 до 100 руб. по решению жильцов, но не ниже регионального стандарта
Период ожидания	3 года	По решению жильцов
Источник пополнения средств в случае их недостатка	Бюджет	Льготный кредит в банке
Срок	Определен региональной программой исходя из степени износа дома	По решению жильцов

На первый взгляд, накопление средств на счете регионального оператора выглядит предпочтительнее, поскольку освобождает собственников от всякой ответственности, кроме необходимости платить взносы. Однако оно выгодно только жителям тех домов, которые уже нуждаются в капитальном ремонте. Жильцы домов, не требующих капитального ремонта, будут продолжать платить, пока их дом не перейдет в категорию ветхого с соответствующей степенью износа.

В индивидуализированной схеме и ответственность, и обязанности полностью ложатся на плечи собственников. Взамен они приобретают свободу выбора расходования своих средств и контроля за их целевым использованием.

Законодательно установленный перечень работ и услуг финансируется за счет средств фонда капитального ремонта, накопленного на счете регионального оператора и сформированного, исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного нормативным правовым актом субъекта РФ. Этот перечень в пределах суммы, рассчитанной по минимальным нормативам, может быть дополнен другими необходимыми видами услуг и (или) работ. Если по решению общего собрания жильцов были установлены более высокие ставки взносов, то сумма, сформированная за счет этого превышения, может быть использована на цели капитального ремонта [8].

В соответствующие статьи Жилищного кодекса РФ и Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» были внесены важные социальные льготы, которые вступили в силу с 1 янв. 2016 г. Для инвалидов I и II групп, а также для семей, воспитывающих детей-инвалидов, установлены льготы в размере 50% по оплате взносов на капитальный ремонт. Такие же льготы получают одинокие пенсионеры в возрасте от 70 до 79 лет, а одинокие пенсионеры в возрасте от 80 лет могут быть освобождены от их уплаты [10]. Выпадающие доходы региональных операторов будут компенсироваться из федерального бюджета. Альтернативой льготам является адресная социальная помощь нуждающимся. Конечно, на уровне отдельной семьи сокращение текущих расходов имеет большое значение, но в целом представляет собой лишь частный случай перераспределения бюджетных расходов.

Естественно, что региональные власти, устанавливая размеры ставок взносов для населения своих территорий, исходят из состояния жилищного фонда (года постройки МКД, степени износа), а также бюджетных возможностей. Проблема со-

стоит в том, что наиболее старый и ветхий жилищный фонд локализуется именно в регионах с невысокими уровнями денежных доходов населения, что объективно сдерживает его обновление на основе нового строительства, и напротив, увеличивает потребность в капитальном ремонте. Поэтому нам представляется существенной поправка, касающаяся введения в оплату взносов на капитальный ремонт постоянной и одинаковой для всех регионов составляющей, покрываемой государственным финансированием¹. Такая мера в известной степени позволила бы смягчить неоправданный разброс (от 2 до 15 руб./кв. м) ставок отчислений на капитальный ремонт в различных субъектах Федерации.

Так, жители Магаданской и Сахалинской областей (ДВФО) платят взносы на капитальный ремонт соответственно в размере 8,2 и 9,7 руб./кв. м, жители Ямало-Ненецкого А.О. – 10,5 руб., (что обусловлено сложными климатическими условиями, влияющими на завоз строительных материалов и проведение работ). Жителям средней полосы в Ивановской области ЦФО установлен взнос в 5 руб., а Владимирской – в 6,5 руб.²

Вместе с тем в Мурманской области, также не отличающейся благоприятным климатом, ставка взноса составляет всего 3 руб. Этот тариф, как и другие региональные ставки взносов, был установлен два года назад. За прошедшее время стоимость импортных строительных материалов возросла пропорционально (часто с опережением роста курса валюты), а российские материалы подорожали в связи с увеличением цены на электроэнергию и транспортных тарифов. Поэтому в настоящий момент реальная ставка взносов на капитальный ремонт, покрывающая издержки подрядчиков, составляет в Мурманской области 19 руб./кв. м.

Размер взноса на капитальный ремонт в С.-Петербурге, первоначально установленный в размере 2 руб./кв. м. общей площади, затем был повышен до 3 руб., а далее ожидается его повышение до 3,5 руб. С 7,8 до 8,3 руб. намечается увеличить взнос для жителей Московской области.

В конце 2014 г. Постановлением Правительства РФ №1464 [11] были утверждены федеральные стандарты стоимости капитального ремонта 1 кв. м общей площади жилья в месяц на 2014-2016 гг., в размере 6,7, 7 и 7,4 руб.

Пожалуй, исключением на фоне роста других издержек строительных организаций становится рабочая сила. За январь – октябрь 2015 г. по сравнению с соответствующим периодом предшествующего года реальная заработная плата снизилась на 9,3% [12]. Такое снижение всегда отрицательно сказывается на качестве выполняемых работ. Другими негативными факторами являются отсутствие в некоторых случаях технических проектов на проведение капремонта, отказ от выбора подрядчиков на конкурсной основе, смена подрядных организаций в ходе ремонта, недостаточный контроль со стороны собственников, управляющих компаний, региональных операторов³, органов строительного надзора.

Финансовое участие собственников в проведении капитального ремонта было узаконено в конце 2012 г. путем внесения изменений в Жилищный кодекс РФ [8]. Некоторые регионы начали практиковать привлечение средств жителей МКД еще до его официального вступления в силу.

Данные об адресных региональных программах, реализованных в 2008-2012 гг., и темпах роста удельных затрат на капитальный ремонт в 2013-2014 гг. приведены в табл. 2.

Следует отметить, что удельные затраты на капитальный ремонт 1 кв. м общей площади только за 2012 г., например, в Южном ФО возросли на 68%, Приволжском ФО – на 53%, Сибирском ФО – почти на 35%.

Как видно из табл. 2, в 2013-2014 гг. также отмечался серьезный рост удельных затрат, что, естественно, связано с ухудшением экономической ситуации, снижением курса руб-

¹ Расходы федерального бюджета на цели капитального ремонта распределяет между субъектами РФ Фонд содействия реформированию ЖКХ (в дальнейшем – Фонд).

² Жители Белгородской области в результате акций общественного протеста добились снижения ставки взноса с 6,5 до 5,9 руб./кв. м.

³ На содержание аппарата региональных операторов тратится немалая часть собранных средств. Согласно аудиторской проверке за 2014 г., смета хозяйственных расходов Фонда была равна 1012,5 млн. руб., что составило 14,5% суммы, израсходованной на капитальный ремонт. В то же время, как будет показано ниже, средства, предназначенные непосредственно на проведение ремонта, систематически не осваиваются или используются неэффективно.

ля, стоимостью строительных материалов и работ. Однако на величину удельных расходов влияет и качество работы администрации субъектов.

Таблица 2

Информация о реализации адресных региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов в 2008-2012 гг. и темпы роста удельных затрат в 2013-2014 гг.*

ФО	Количество МКД, ед.	Общая площадь, тыс. кв. м	Численность жителей в МКД, тыс. чел.	Стоимость капитального ремонта, млн. руб.	Удельные затраты на 1 кв. м в среднем за период, руб.	Темпы роста удельных затрат в 2013 г., %	Темпы роста удельных затрат в 2014 г., %
РФ	134259	399097,64	17265,32	290099,27	726,89	121,66	116,80
Центральный	31595	77573,20	3382,94	54009,14	696,23	120,95	185,50
Северо-Западный	15426	55906,19	2379,21	33402,46	597,47	144,02	66,04
Южный	9340	30613,28	1246,21	26406,55	862,58	159,12	132,58
Северо-Кавказский	4391	10735,14	485,02	14104,21	1313,84	96,52	284,46
Приволжский	35635	110103,26	4929,79	78637,87	714,22	101,08	155,38
Уральский	12081	40482,18	1706,71	27489,09	679,04	233,12	105,22
Сибирский	20359	57805,16	2405,47	37431,58	647,55	146,38	156,23
Дальневосточный	5432	15879,23	729,97	18518,36	1166,20	103,10	154,81

* Составлено по данным [13].

Так, в Смоленской и Калужской областях заявки в Фонд на выделение средств на капитальный ремонт из федерального бюджета были поданы не в начале, а только в середине года. В связи с этим выделенные средства не были освоены в полном объеме, и до конца отчетного периода отремонтировано меньше площади, чем запланировано. Поэтому удельные расходы на 1 кв. м общей площади отремонтированных МКД составили в этих областях в 2014 г. соответственно 55318,2 руб. и 45120,4 руб. при среднем показателе в 1031,9 руб. по РФ⁴ и в 1562,1 руб. по ЦФО, в который они входят.

Если в период 2008-2012 гг., согласно данным годовых отчетов Фонда, плановые показатели и по числу отремонтированных МКД, и по размерам их общей площади, и по численности проживающих граждан были выполнены на 100%, то уже в следующем, 2013 г., картина ухудшилась.

Снижения удельных затрат удалось добиться только в Северо-Западном и Северо-Кавказском округах. В остальных федеральных округах прирост удельных расходов составлял от 10 до 20%.

План по всем показателям удалось выполнить на 100% только в Южном, Приволжском, Уральском и Дальневосточном ФО, причем с удельными затратами ниже уровня, среднего по РФ. На 16% по сравнению с плановыми были превышены удельные затраты в Центральном ФО, в результате они превысили средний уровень на 12,4%. При этом и по числу отремонтированных МКД, и по их площади, и особенно по численности проживающих граждан самые низкие показатели были в ЦФО. Более чем на 6% фактические удельные затраты оказались выше плановых в Сибирском ФО.

В 2014 г. капитальный ремонт многоквартирных домов производился субъектами РФ как в рамках региональных систем капитального ремонта, так и без использования указанного механизма.

Если говорить о программах капитального ремонта с участием государственных средств, то уже в 2014 г. на собственников приходилось более трети затрат на капитальный ремонт в среднем по РФ, а в Центральном и Уральском федеральных округах – более половины (Приложение, табл. 1). В общем объеме вложений в капитальный ремонт доля собственников составляла 25,8% [14].

В тех субъектах РФ, где капремонт проводился только за счет самих субъектов и муниципальных образований (МО), на долю средств собственников приходилось

⁴ Средняя фактическая стоимость строительства 1 кв.м. жилой площади многоквартирных домов в 2014 г. составляла 39447 руб. [15].

в среднем 14,1%. Однако в Приволжском ФО вклад собственников в региональные программы капремонта, осуществляемые без привлечения средств Фонда, составила в 2014 г. 85,4%. Но эта средняя цифра сложилась исключительно за счет показателя Республики Башкортостан. С учетом того, что в региональных программах с государственным участием доля собственников равнялась 43,6%, в этой Республике отмечалась одна из самых высоких нагрузок на бюджеты жителей.

Из тех субъектов РФ, которые проводили капитальный ремонт с привлечением государственных средств, в ЦФО без участия собственников обошлись 6 из 8-ми; в СЗФО – 5 из 11-ти; в ЮФО и ПФО собственники жилья участвовали в финансировании капремонта во всех их субъектах; в СКФО собственники не платили только в 2-х из 7-ми; в УФО деньги собственников не использовались в 2-х из 6-ти входящих в него субъектов; в СФО – только в 3-х из 12-ти субъектов; в ДВФО – в 3-х из 9-ти субъектов. Таким образом, уже в 2014 г. большая часть населения отчисляла средства на проведение капитального ремонта МКД.

Следует отметить, что субъекты, входящие в Южный и Приволжский округа, где все собственники платят за капитальный ремонт, занимают последние места по уровню среднедушевых денежных доходов. Так, в ЮФО, за исключением Краснодарского края, удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума превышает среднероссийский показатель, а в Республике Калмыкия эта доля составляла 35,4% [16]. В ПФО во всех субъектах, кроме Республики Татарстан и Нижегородской области, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума была больше среднего показателя по РФ. В Республиках Марий-Эл и Мордовия она составляла соответственно 19,5 и 18,2%, в Республике Чувашия – 16%. В 2014 г. по сравнению с 2013 г. численность населения с доходами ниже прожиточного минимума возросла на 3,9 проц. п. [4]. Такая ситуация чревата ростом бюджетных расходов на субсидии и льготы.

По региональным программам без использования средств федерального бюджета только в 15-ти субъектах РФ для капремонта привлекались средства собственников жилья.

Ивановская область (ЦФО) и Вологодская область (СЗФО), а также Республика Бурятия в 2014 г. вообще не проводили капитального ремонта жилищного фонда.

Подавляющее большинство регионов воспользовалось средствами федерального бюджета для осуществления региональных программ капремонта (*Приложение*, табл. 2).

Без привлечения государственной поддержки (средств Фонда) в 2014 г. обошлись 7 субъектов РФ (табл. 3).

При этом Москва и Магаданская область вообще не привлекали средств собственников, а в Свердловской области их участие покрывало практически все расходы на капремонт.

Остальные 75 субъектов (см. *Приложение*, табл. 2) участвовали в программах с привлечением государственных средств, причем 20 из них одновременно осуществляли свои региональные программы только за счет средств субъектов, МО и собственников.

Как видно из табл. 4, в 7-ми из 20-ти субъектах государственные бюджетные средства вообще не были освоены, и капитальный ремонт проводился целиком за счет внутренних источников финансирования субъектов, МО и собственников, еще в четырех субъектах удельный вес жилья, отремонтированного за счет средств субъекта, был близок к 100%.

В целом среди субъектов, получивших государственное финансирование, в 13-ти регионах: Брянской и Курской областях (ЦФО), Архангельской области (СЗФО), Республике Калмыкии и Волгоградской области (ЮФО), Республике Северная Осетия-Алания (СКФО), Удмуртской и Чувашской Республиках, Пермском крае и Кировской области (ПФО), Амурской области Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе (ДВФО) за счет программ с участием средств Фонда за год не было капитально отремонтировано ни одного многоквартирного дома.

Таблица 3

Капитальный ремонт по региональным программам без использования средств федерального бюджета в 2014 г.*

Субъект РФ	Объем финансирования работ по капитальному ремонту, млн. руб.			Информация о МКД, в которых проведен капитальный ремонт			Удельный вес в общем объеме финансирования, %	
	всего	субъекты РФ и МО	собственники	количество МКД, ед.	общая площадь, тыс. кв. м	количество проживающих граждан, тыс. чел.	субъекты РФ и МО	собственники
г. Москва	19373,8	19373,8	0,0	4500	22802,6	985,6	100,0	0,0
Республика Карелия	142,0	87,0	55,0	144	569,8	24,3	61,3	38,7
Калининградская обл.	1420,8	1342,2	78,6	612	1052,4	40,8	94,5	3,9
Свердловская обл.	3235,4	199,4	3036,0	1124	3447	150,8	6,2	93,8
Ямало-Ненецкий АО	372,6	309,8	62,8	89	179,0	7,6	83,1	16,9
Красноярский край	663,4	580,7	82,7	360	2453,9	64,6	87,5	12,5
Магаданская обл.	50,0	50,0	0,0	30	38,5	1,0	100,0	0,0

* Составлено по данным [14].

Таблица 4

Финансирование капитального ремонта некоторыми субъектами РФ за счет смешанных источников средств в 2014 г.*

Субъект РФ	Общие результаты проведения капитального ремонта за счет всех источников финансирования			Удельный вес отремонтированного жилья без участия федерального бюджета, %		
	количество МКД, ед.	общая площадь, тыс. кв. м	количество проживающих граждан, тыс. чел.	количество МКД	общая площадь	количество проживающих граждан
Калужская обл.	286	2014,0	22,1	97,6	99,5	98,2
Тамбовская обл.	107	263,6	8,8	3,7	12,8	12,5
Тульская обл.	287	924,8	29,8	100,0	100,0	100,0
Республика Коми	32	86,4	3,0	65,6	76,4	66,7
Ненецкий А.О.	8	3,7	0,2	100,0	100,0	100,0
Мурманская обл.	216	862,9	31,2	63,0	64,8	63,5
Новгородская обл.	291	539,7	20,7	98,6	98,0	98,1
Краснодарский край	173	1124,9	22,3	100,0	100,0	100,0
Астраханская обл.	40	186,2	7,5	7,5	4,6	9,3
Карачаево-Черкесская Республика	30	62,1	3,0	43,3	58,0	63,3
Ставропольский край	35	147,7	6,4	100,0	100,0	100,0
Республика Башкортостан	2742	12164,1	416,8	80,3	86,4	83,3
Республика Марий-Эл	55	94,4	4,8	1,8	4,9	4,2
Нижегородская обл.	267	729,1	30,7	100,0	100,0	100,0
Самарская обл.	598	2260,7	86,4	53,5	69,7	74,1
Ульяновская обл.	77	230,3	12,3	45,5	63,0	73,2
Иркутская обл.	125	206,3	10,4	100,0	100,0	100,0
Томская обл.	444	1928,3	116,0	97,1	90,3	94,1
Республика Саха (Якутия)	63	106,5	3,9	100,0	100,0	100,0
Сахалинская обл.	521	1242,7	55,6	97,9	97,4	98,2

* Составлено по данным [14].

Данные табл. 4 вплотную подводят к вопросу об эффективности использования средств, выделяемых на проведение капитального ремонта жилищного фонда из различных источников финансирования, в частности, об удельных затратах на капитальный ремонт 1 кв. м общей площади.

Анализ соотношения удельных затрат на ремонт, осуществляемый на основе различных источников финансирования (рис. 3; составлен по данным [14]) показывает, что за исключением Северо-Западного и Дальневосточного округов очевидна более высокая (в разы) эффективность капитального ремонта за счет средств субъектов Федерации и МО (т.е. без участия Фонда). Конечно, нельзя не отметить, что при этом отсутствуют данные о качестве ремонта и о перечне выполненных работ. Тем не менее общая ситуация просматривается достаточно ясно, что заставляет задуматься о необходимости существования Фонда в принципе, или, возможно, поиска другого пути государственного финансирования региональных программ капитального ремонта.

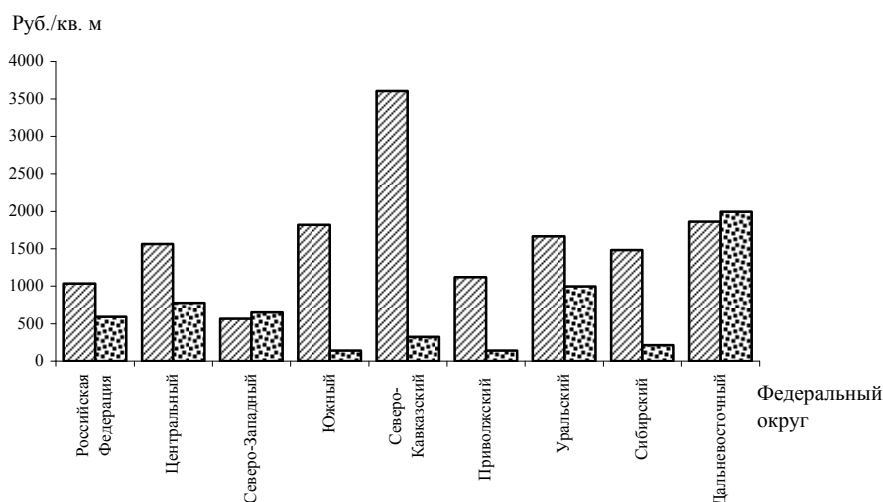


Рис. 3. Удельные затраты на капитальный ремонт МКД:
 ■ с участием фонда; ■ без участия фонда

В целом по итогам 2014 г. (в основном за счет усилий субъектов, а не Фонда, как следует из приведенных данных) доля площади многоквартирных домов, в которых произведен капремонт, в их общей площади более чем вдвое превысила намеченный показатель (целевое значение – 0,7%, достигнутое – 1,54%). Однако при этом, как показывает осуществляемый Фондом выездной мониторинг, имеют место многочисленные нарушения порядка проведения ремонтных работ. За 2014 г. Фондом проверено 99 муниципальных образований на территории 50-ти субъектов РФ, в которых обследованы 348 многоквартирных домов [14]. В первую очередь проверялись количество и качество выполненных работ и проектной документации.

Всего при реализации региональных адресных программ проведения капитального ремонта многоквартирных домов в 2014 г. Фондом выявлено 156 нарушений, основными из которых являются: нарушение установленных сроков (выявлено в 3-х субъектах); некачественное выполнение ремонтных работ и осуществление строительного контроля (в 20-ти субъектах); отсутствие согласования актов приемки работ с органами местной власти (в 14-ти субъектах); нарушение порядка конкурсного отбора подрядных организаций (в 6-ти субъектах); выполнение работ, не преду-

смотренных нормативными документами (в 6-ти субъектах); нарушение порядка расходования средств Фонда (в 21-м субъекте); нарушение требования по раскрытию информации управляющими компаниями (в 33-х субъектах); оплата фактически не выполненных работ (в 10-ти субъектах).

Как следует из этого перечня, одним из самых частых нарушений оказалось некачественное выполнение ремонтных работ и отсутствие должного строительного контроля. Что касается самого массового нарушения – сокрытия информации управляющими компаниями, то вероятно, именно оно и создает возможность появления остальных нарушений.

По итогам практики финансирования капитального ремонта двух последних лет можно оценить предварительные результаты использования двух предлагаемых схем.

Тот факт, что в настоящий момент 87% собственников сдают свои взносы на капремонт в «общий котел», отнюдь нельзя интерпретировать как результат их осознанного выбора. «Растворившиеся» в общем фонде индивидуальные взносы теряют персонафикацию не только по отношению к плательщику, но и к конкретному дому, который может нуждаться в срочном капремонте, а может и не нуждаться в нем вообще в течение ближайших тридцати лет (если речь идет о новостройке). Такие взносы приобретают форму еще одного налога, ограничивают текущее потребление, особенно в сложившейся экономической ситуации. В связи с этим потребовались изменения в перечне льготных категорий, частично или полностью освобождаемых от уплаты взносов, что придется восполнять из средств государственного бюджета.

Вызывает серьезные возражения привязка величины платы населения за капремонт к общей площади жилого помещения. Это означает, что результат выполненных работ по капитальному ремонту учитывается в квадратных метрах общей площади отремонтированных МКД и соответственно удельные расходы рассчитываются путем деления объема израсходованных средств на объем работ, измеренных в квадратных метрах. Однако эти показатели оценочного характера не могут, на наш взгляд, служить базой для установления платежей населения.

Упомянутый перечень работ по капитальному ремонту (укрепление фундамента, ремонт подвалов и подъездов, замена лифтов, ремонт или замена кровли, утепление фасадов, замена инженерных коммуникаций) не имеет отношения к размеру занимаемой собственником площади, а относится к восстановлению общедомовой собственности, которой жильцы владеют в равных долях. Следовательно, ставку оплаты капитального ремонта логично устанавливать, исходя не из квадратного метра площади, а каждой квартиры. В отношении же некоторых видов работ, где имеет значение частота эксплуатации и соответственно суммарная нагрузка (лифты – наиболее дорогостоящий вид общедомового имущества, лестницы, подъезды), справедливым решением, очевидно, было бы взимание платы с человека.

Кроме того, сама схема «общего котла» в принципе противоречит основам института частной собственности. Собственник должен нести обязанности по содержанию своего недвижимого имущества, а не имущества соседа по улице, городу и региону. По экспертным оценкам, стоимость квартиры в капитально отремонтированном доме возрастет примерно на 30%. Таким образом, в случае уплаты взносов в региональный фонд собственник вкладывает свои средства в капитализацию чужой жилплощади.

В известном смысле, обезличенная накопительная схема имеет определенные признаки финансовой пирамиды с сопутствующими ей рисками. Так, последним в листе ожидания капремонта может просто не хватить средств, «съеденных» инфляцией за период накопления в 15-20, а то и 30 лет; у банка, в котором региональный оператор держит накопительный счет, может быть отозвана лицензия и т.д.

Оптимальная схема накопления средств на капитальный ремонт. Практика показывает, что в настоящее время любые долгосрочные накопления⁵, в том числе накопление средств на капитальный ремонт на индивидуальном счете МКД (второй способ), являются слишком рискованными. Даже если индивидуальный счет (или счет регионального оператора) сделать депозитным, т.е. начислять проценты на сумму с момента ее зачисления и на остаток, темпы инфляции не позволят не только приумножить, но и сохранить накопления.

Поэтому, на наш взгляд, оптимальной была бы следующая схема. В случае назревшей необходимости общее собрание жильцов принимает решение о проведении капитального ремонта. Создается инициативная группа, которая составляет перечень работ, подбирает подрядчика, определяет примерную стоимость проекта. Затем ТСЖ берет кредит, в котором в равной степени участвует каждая квартира, и производится ремонт. При смене собственника кредитное обременение передается следующему владельцу.

Организация капитального ремонта в кредит позволит собственникам провести в многоквартирном доме частичный или полный капремонт, не дожидаясь сроков, установленных региональной программой. С точки зрения финансового обеспечения кредит представляется наиболее сбалансированной схемой привлечения средств для капитального ремонта, требующей минимального участия бюджета. Кроме того, в накопительной схеме финансирования капитального ремонта в любом ее варианте всегда возникает проблема несоответствия стоимости капитального ремонта размеру накопленных средств. В модели кредитования платеж точно соответствует фактически понесенным расходам. Государство могло бы в законодательном порядке установить льготные ставки по кредитованию для таких заемщиков, приемлемые сроки погашения кредита, освободить их от первого взноса и профинансировать первоначальные затраты, связанные с подготовкой проекта. Еще более предпочтительным, по нашему мнению, был бы вариант, при котором в качестве кредитора выступал непосредственно Фонд содействия развитию ЖКХ. Средства на капитальный ремонт могли бы предоставляться МКД в форме беспроцентной ссуды без первоначального взноса.

В такой схеме полностью реализуется индивидуальный подход к капремонту каждого отдельного дома с учетом его фактического состояния, года постройки, климатических факторов и прочих условий. Уже прозвучали предложения (в частности, от партии Единая Россия) о необходимости дифференциации ставок взносов в зависимости от состояния конкретного объекта, но предлагаемая нами схема автоматически исключает данную проблему. Отдельные элементы жилого строения (кровля коммуникации, лифты и пр.) имеют различные сроки службы и могут заменяться постепенно, что позволит распределить во времени сроки займа и заемные суммы по соглашению собственников.

Если капитальный ремонт не стоит в повестке дня в ближайшее время, можно применять и накопительную схему с аккумуляцией средств на счете дома. Даже, если дом построен по типовому проекту, все равно он имеет специфические особенности эксплуатации, поэтому, на наш взгляд, размер взносов должен устанавливаться не на региональном уровне, и даже не на уровне муниципального образования, а индивидуально по каждому МКД.

Уже в 2013 г. удельный вес расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг в общей сумме расходов на услуги превышал 40% в 29-ти субъектах РФ, причем в 16-ти из них на долю оплаты услуг ЖКХ приходилось более 10% общей суммы потребительских расходов. В Рязанской области, Чеченской Республике и Камчатском крае удельный вес расходов на оплату ЖКУ составлял

⁵ Наглядный пример – пенсионные.

свыше 50% общих расходов на услуги в бюджетах домашних хозяйств. В Рязанской области удельный вес семей, получающих субсидии на их оплату в 2013 г. возрос по сравнению с предшествующим годом. И, несмотря на то, что в целом по РФ этот показатель снизился с 6,9 до 6,4%, в шести субъектах: Республиках Дагестан, Ингушетия, Татарстан и Тыва, а также в Камчатском крае и Чукотском АО доля семей, пользующихся субсидиями на оплату жилищно-коммунальных услуг, превышала 15% общего числа семей, в том числе в Республике Тыва и Чукотском АО таких семей было более 19%, а в Республике Ингушетия – 21,7%. Общая сумма начисленных субсидий только за 2013 г. увеличилась почти на 2,5 млрд. руб. и превысила 59 млрд. руб. [5].

С целью экономии затрат федерального бюджета на выделение субсидий регионам на оплату ЖКУ для льготных категорий населения предполагается снижение среднероссийского стандарта, исходя из которого рассчитывается размер субсидий регионам на 2016-2018 гг. Непосредственно граждан эти стандарты не касаются – они относятся только к межбюджетным отношениям. Регионы устанавливают свои стандарты (в некоторых из них тарифы для населения ниже стоимости ЖКУ). Если стоимость ЖКУ ниже региональных стандартов, регионы самостоятельно гасят сверхнормативные расходы, если выше – они оплачиваются из федерального бюджета. Поэтому несмотря на постоянный рост тарифов, проект Минстроя предполагает снижение среднероссийского стандарта со 131 руб./кв. м. до 126 руб., чтобы уменьшить субсидии регионам. Так, например, для Москвы, где проживает 3,3 млн. льготников, снижение стандарта вызовет дополнительные расходы городского бюджета на сумму до 30,4 млрд. руб., которые сэкономит федеральный бюджет. Общая тенденция состоит в перекладывании расходов по социальной поддержке граждан в сфере ЖКХ на региональные бюджеты, и без того испытывающие недостаток доходов [17]. В этом случае социальная поддержка населения (при том, что перечень льготников предлагается законодательно расширить) может стать непосильным бременем для бюджетов некоторых регионов.

Как видно из рис. 4 (составлен по данным [2]), в течение 2010-2014 гг. рост цен на ЖКУ значительно опережал динамику индекса потребительских цен, причем лидировали коммунальные услуги.

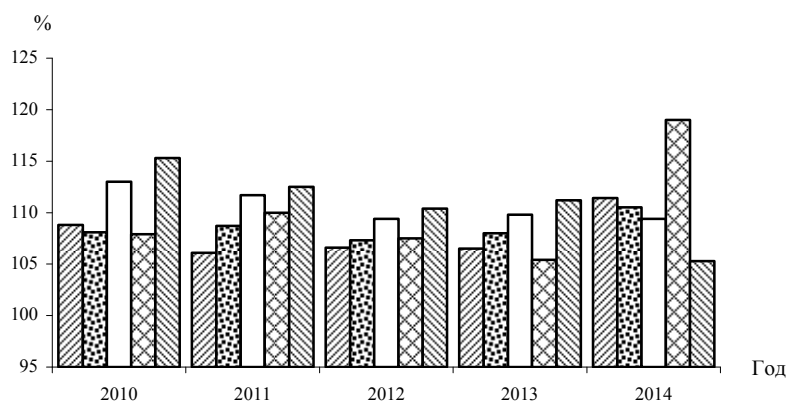


Рис. 4. Сравнительная динамика некоторых потребительских цен, декабрь к декабрю предыдущего года:
 ▨ ИПЦ; ▤ услуги; ▦ жилищно-коммунальные услуги;
 ▩ жилищные; ▨ коммунальные

Картина резко изменилась в 2014 г., когда в платежных документах населения появилась графа взносов на капитальный ремонт, в результате жилищные услуги подорожали на 19%. «Аппетиты» локальных монополий, поставляющих коммунальные услуги в 2014 г., были ограничены, в результате общий индекс цен на ЖКУ снизился по отношению к индексу цен на услуги в целом и общему индексу потребительских цен. В потребительских расходах домашних хозяйств доля жилищно-коммунальных услуг в 2014 г. увеличилась по сравнению с 2013 г. с 8,8 до 8,9%, именно за счет оплаты жилья, поскольку остальная структура осталась неизменной по отношению к общей сумме.

За 9 мес. 2015 г., по данным Фонда содействия развитию ЖКХ, собираемость взносов на капремонт составила 72%: начислено было 85,1 млрд. руб., а собрано только 61,1 млрд. руб., т.е. практически треть населения отказалась платить [18].

Выводы. Результаты анализа действующей практики проведения капитального ремонта многоквартирных домов в различных регионах РФ и предлагаемых схем финансового механизма накопления средств позволяют сделать следующие выводы:

- Накопительный принцип аккумуляции средств на капитальный ремонт как на счете регионального оператора, так и на индивидуальном счете МКД в условиях высокой инфляции приводит к их обесцениванию.

- Обезличенная схема накопления на счете регионального оператора противоречит принципу частной собственности, поскольку повышает капитализацию чужой недвижимости.

- Схема «общего котла» имеет признаки финансовой пирамиды, так как ремонт одних домов производится за счет средств жителей других со всеми вытекающими рисками.

- Солидарная накопительная схема затрудняет контроль собственников за выбором подрядчика и ходом ремонта, что в свою очередь ведет к некачественному выполнению ремонтных работ.

- Территориальная дифференциация состояния жилищного фонда неизбежно вызывает переток государственных средств, выделяемых на финансирование программ капитального ремонта, нарушая потенциальное равенство жителей регионов.

- На содержание региональных операторов тратится значительная часть средств, собранных на капитальный ремонт.

- Расходы на капитальный ремонт с привлечением средств Фонда содействия развитию ЖКХ (т.е. федерального бюджета) менее эффективны, чем использование внутренних средств субъектов Федерации, муниципальных образований и собственников.

- Привязка платежа к общей площади отдельного жилого помещения необоснованна, поскольку перечень работ, проводимых в рамках капитального ремонта, с ней непосредственно не связан.

- Постоянное удорожание стоимости строительных работ потребует, как это уже имеет место, регулярного пересмотра ставки взносов на капремонт.

- Рост расходов населения на жилищно-коммунальные услуги в абсолютном и относительном выражении по отношению к общей сумме потребительских расходов может вызвать отказ от платежей и увеличение размеров задолженности.

- У добросовестных плательщиков с невысокими денежными доходами возрастание суммы жилищно-коммунальных платежей за счет взносов на капитальный ремонт повлечет снижение уровня жизни и возможный переход за черту бедности.

- Возрастание нагрузки на бюджеты домашних хозяйств приведет к дальнейшему росту государственных расходов (федеральных и региональных) на субсидии и социальную поддержку (льготы) по оплате услуг ЖКХ.

В условиях возрастающей потребности в капитальном ремонте жилищного фонда существующие варианты аккумулирования финансовых ресурсов из различ-

ных источников, а также механизмы управления расходами и контроля качества выполняемых работ нуждаются не просто в совершенствовании отдельных элементов, а в коренном пересмотре. Возможно, учитывая высокую дифференциацию в доходах как региональных бюджетов, так и населения, было бы полезно предоставить субъектам Федерации большую свободу в этом вопросе одновременно с усилением их адресной поддержки.

Литература

1. Айзинова И.М. «Жилищный вопрос» в трех измерениях // *Проблемы прогнозирования*. 2007. № 2. С. 90-115.
2. *Россия в цифрах*. Сб. М.: Росстат, 2015.
3. О жилищном строительстве в I полугодии 2015 года. http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/149.htm
4. *Российский статистический ежегодник*. М.: Росстат, 2015.
5. *Регионы России. Социально-экономические показатели*. М.: Росстат, 2015.
6. *Жилищное хозяйство в России*. М.: Росстат, 2013.
7. *Строительство в России*. М.: Росстат, 2013.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 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». Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/12/27/kapremont-dok.html>
9. Капитальный ремонт в многоквартирных домах. <http://www.minstroyrf.ru/trades/zhilishno-kommunalnoe-hozyajstvo/455/>
10. <http://www.vppppr.ru/11786-putin-podpisal-zakon-o-lgotax-pri-oplate-kapremonta.html>
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 1464 «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг на 2014-2016 годы». <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/591548/>
12. Информация о социально-экономическом положении России в январе-октябре 2015 г. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140087276688
13. Годовой отчет государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ за 2013 г. <http://www.fondgkh.ru/data/2014/07/10/1234695278/%D0%96%D0%9A%D0%A5%20%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%202013.pdf>
14. Годовой отчет государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ за 2014 г. Режим доступа: <http://www.fondgkh.ru/result/result/statistic/172369.html>
15. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/stroit/stroi135.xls
16. *Социальное положение и уровень жизни населения России*. М.: Росстат, 2015.
17. <http://www.vedomosti.ru/economics/news/2015/12/10/620410-moskva-gotovitsya-snizit-lgoti-na-oplatu-uslug-zhkh>
18. Госдума приняла законопроект о льготах на капремонт жилья для пожилых. Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/realty/news/2015/12/18/621655-gosduma-kapremont>

Таблица 1

Итоги проведения капитального ремонта МКД в 2014 г. с использованием средств федерального бюджета*

ФО	Региональные программы капитального ремонта с привлечением софинансирования Фонда						Удельный вес в общем объеме финансирования, %				
	Количество субъектов	Объем финансирования работ по капитальному ремонту, млн. руб.			Информация об МКД, в которых про-			фонд	субъекты РФ и МО	собст- венни- ки	
		всего	Фонд	субъекты РФ и МО	собствен- ники	количест- во МКД ед.	общая площадь, тыс. кв. м.				количество прожи- вающих граждан, тыс. чел.
Российская Федерация	75	36099,9	5597,7	18308,1	12194,0	8116	34951	1454,6	15,5	50,7	33,8
Центральный	16	7845,4	1152,0	2271,8	4421,6	1631	5022,2	352,5	14,7	29,0	56,4
Северо-Западный	8	8564,0	276,2	7689,7	600,1	2587	15070	526,4	3,23	89,8	7,0
Южный	6	1522,4	668,4	641,3	212,7	294	836,6	27,1	43,9	42,1	14,0
Северо-Кавказский	7	680,3	344,9	255,6	79,8	139	188,6	8,6	50,7	37,6	11,7
Приволжский	14	10338,6	1539,1	4191,4	4608,2	2187	9216,6	374,1	14,9	40,5	44,6
Уральский	4	3508,0	363,8	1371,3	1772,9	614	2106,2	72,9	10,4	39,1	50,5
Сибирский	10	2065,4	805,6	925,3	334,4	304	1394,7	47,7	39,0	44,8	16,2
Дальневосточный	8	1475,5	349,6	961,7	164,3	271	792,7	33,8	23,7	65,2	11,1
Крымский	2	100,2	100,2	0	0	89	323,2	11,4	100	0,0	0,0

* Составлено по данным [14].

* Составлено по данным [14].

Таблица 2

Общие итоги проведения капитального ремонта МКД в 2014 г.*

Субъект РФ	По региональным программам капитального ремонта с привлечением софинансирования Фонда						Без использования средств Федерального бюджета					
	Объем финансирования работ по капитальному ремонту, млн. руб.			Информация об МКД, в которых проведен капитальный ремонт			Объем финансирования работ по капитальному ремонту, млн. руб.			Информация об МКД, в которых проведен капитальный ремонт		
	Фонд	субъекты РФ и МО	собственники	МКД, ед.	общая площадь, тыс. кв. м	количество проживающих граждан, тыс. чел.	Фонд	субъекты РФ и МО	собственники	МКД, ед.	общая площадь, тыс. кв. м	количество проживающих граждан, тыс. чел.
Российская Федерация	36099,9	18308,1	12194,0	8116	34930,6	1455,0	0	26593,5	4355,4	12059	52112,7	2030
Центральный	7845,4	2271,8	4421,6	1631	5022,2	352,5	0	19787,9	51,5	5070	25664,3	1038
Северо-Западный	8564	276,2	600,1	2587	15069,8	526,4	0	1665,4	148,7	1208	2779,9	107,4
Южный	1522,4	668,4	212,7	294	836,6	27,1	0	140,3	17,1	176	1133,4	23,1
Северо-Кавказский	680,3	344,9	79,8	139	188,6	8,6	0	44,8	14,8	48	183,7	8,3
Приволжский	10338,6	1539,1	4608,2	2187	9216,6	374,1	0	957,2	864,3	2825	12967,1	451,2
Уральский	3508	363,8	1772,9	614	2106,2	72,9	0	509,2	3098,8	1213	3626,0	158,4
Сибирский	2065,4	805,6	334,4	304	1394,7	47,7	0	823,8	119,1	916	4402,4	184,2
Дальневосточный	1475,5	349,6	164,3	271	792,7	33,8	0	2664,8	41,0	603	1356,0	59,5
Крымский	100,2	100,2	0,0	89	323,2	11,4	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0

* Составлено по данным [14].