Пронина Людмила Ивановна

Государственный советник РФ 2 класса, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов МИГСУ РАНХ и ГС при Президенте РФ

**Новое в законодательстве о финансировании муниципалитетами и регионами региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов ( № 270 -ФЗ и № 271-ФЗ от 25.12.2012 и законопроекты по теме).**

***1.Организация капитального ремонта жилых домов***

В значительной мере организация функционирования жилищно-коммунального хозяйства входит в сферу ведения местного самоуправления и напрямую влияет на уровень и качество жизни большинства жителей муниципальных образований. Расходы на сферу ЖКХ составляли в 2012 году (уточненный бюджет) 551,4 млрд. руб. или 22,3 % к общим расходам местных бюджетов на решение вопросов местного значения-2468,8 млрд. руб. (по данным анализа Минфина РФ об исполнении местных бюджетов Российской Федерации в 2009-2012 годах).

В настоящее время, например, в Омской области создается долгосрочная региональная система капитального ремонта. По состоянию на 1 января 2012 года общая площадь жилых помещений Омской области составляет 45 тысяч кв.м, из них 36 процентов или 16 тыс. кв.м составляет общая площадь жилых помещений с процентом износа от 31 до 70 процентов, т.е. потенциально подлежащих капитальному ремонту. Постановлением Правительства Омской области  принята долгосрочная целевая программа «Развитие жилищного строительства Омской области (2011-2015 годы)», которая определяет формирование долгосрочной системы капитального ремонта многоквартирных домов. Она предусматривает создание регионального оператора - Фонда капитального ремонта, наличие которого позволит области эффективно управлять, вести централизованный учет жилищного фонда и контролировать процесс капитального ремонта многоквартирных домов.

Основной мотивацией вступления  в региональную систему капитального ремонта для граждан должно стать проведение работ в сроки, когда многоквартирный дом нуждается в капитальном ремонте, а не когда будет накоплена нужная сумма средств на его проведение, а также софинансирование расходов на капитальный ремонт из регионального бюджета.

По данным Росстата в 2011 году более полутора миллионов многоквартирных домов имели износ от 30 до 65 процентов. Данная доля составляет свыше половины всех многоквартирных домов в стране, в которых проживает 45 миллионов человек. В настоящее время наблюдается неуклонный рост объемов жилья, требующего проведения капитального ремонта.

В связи с этим необходимо применение системных подходов по решению вопросов переселения граждан из аварийного жилья и предотвращения дальнейшего ухудшения состояния жилищного фонда путем обеспечения проведения своевременного и эффективного капитального ремонта многоквартирных домов.

В настоящее время вступили в силу два Федеральных закона, предусматривающих меры по дальнейшему реформированию жилищно-коммунального хозяйства и механизмы государственной поддержки развития и модернизации жилищно-коммунального хозяйства. Так, Федеральным законом от 25.12.2012.№270-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" (далее - Закон о Фонде), предусматривается продление срока действия Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее - Фонд) на ближайшие три года, то есть до 1 января 2016 года.

В этом Федеральном законе установлены правовые основания для софинансирования расходов на создание и функционирование региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов за счет средств данного Фонда.

Далее рассмотрим некоторые основные положения Закона о Фонде. Отметим, что в соответствии с ним аварийный жилищный фонд - совокупность жилых помещений в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке до 1 января 2012 года аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в связи с физическим износом в процессе их эксплуатации.

Предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда с 1 января 2013 года будет осуществляться, в том числе при условии: выполнения субъектом Российской Федерации  обязательства обеспечить к 1 июля 2013 года  принятие нормативно-правовых актов, направленных на создание региональной программы капитального ремонта многоквартирных домов; наличия установленных общедомовых приборов учета потребления ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг (75 процентов—до 1 июля 2013 года и 100 процентов — после 1 июля 2013 года); наличия зарегистрированных прав собственности на все являющиеся недвижимым имуществом объекты энергетики и коммунальной инфраструктуры, используемые для оказания потребителям коммунальных услуг, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации и в собственности муниципальных образований.

Также для получения средств Фонда должны быть созданы системы мониторинга по урегулированию кредиторской задолженности за поставленные энергоресурсы, приняты решения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации об установлении долгосрочных (не менее чем на три года) тарифов на товары и услуги ресурсоснабжающих организаций (в сфере теплоснабжения – для 20 процентов объемов отпуска до 1 января 2014 года, для 40 процентов объемов отпуска – до 1 января 2015 года, и водоснабжения – для 20 процентов объемов отпуска с 1 января 2015 года).

Условием предоставления поддержки также является наличие обязательства субъекта Российской Федерации до 31 декабря 2015 года обеспечить переселение граждан из всего аварийного жилищного фонда, зарегистрированного на 1 января 2012 года, и расположенного на территории субъекта Российской Федерации.

В целях повышения надежности и эффективности эксплуатации систем коммунальной инфраструктуры в субъектах Российской Федерации предусматривается оказание финансовой поддержки на проведение модернизации систем коммунальной инфраструктуры. При этом в состав региональных программ по модернизации систем коммунальной инфраструктуры будут включаться региональные программы, реализуемые в сферах: водоснабжения, водоотведения, обращения с твердыми бытовыми отходами, теплоснабжения, электроснабжения.

Важно иметь в виду, что финансовая поддержка за счет средств Фонда будет предоставляться на реализацию мероприятий региональных программ по модернизации систем коммунальной инфраструктуры, реализуемых в населенных пунктах с численностью населения не более чем 250 тысяч человек и при стоимости указанных программ не менее 100 млн. рублей. Следовательно, финансовая поддержка по модернизации систем коммунальной инфраструктуры будет оказываться средним и малым муниципальным образованиям.

Региональные программы по модернизации системы коммунальной инфраструктуры, на реализацию которых будет предоставляться финансовая поддержка за счет средств Фонда, должны быть реализованы до 31 декабря 2015 года. При этом крайний срок подачи заявки на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда на проведение модернизации систем коммунальной инфраструктуры -1 марта 2015 года.

**Важно отметить, что лимиты предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации на модернизацию коммунальной инфраструктуры будут устанавливаться пропорционально численности населения соответствующего муниципального образования.** При этом увеличение лимитов средств на переселение граждан из аварийного жилищного фонда будет рассчитываться для каждого субъекта Российской Федерации пропорционально зарегистрированной общей площади аварийного жилищного фонда в субъекте Российской Федерации и стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения, с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности данного субъекта.

**Финансирование региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, региональных программ по модернизации систем коммунальной инфраструктуры с 2013 года будет осуществляться с учетом их софинансирования за счет консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на уровне не ниже 35 процентов и не выше 70 процентов.** Ранее требование по минимальному и максимальному уровню софинансирования региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов составляло 20 и 50 процентов соответственно.

Кроме того, изменяется требование к минимальному долевому участию членов товариществ собственников жилья в софинансировании программы по капитальному ремонту многоквартирных домов с 5 до 15 процентов от общего объема средств, предоставляемых на проведение капитального ремонта дома.

Полагаем, что установление пропорций софинансирования региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и модернизации систем коммунальной инфраструктуры на уровне 35 и 70 процентов за счет консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях их дефицитности нереально, а софинансирование гражданами капитального ремонта на уровне 15 процентов достаточно обременительно.

Многие дотационные субъекты Российской Федерации не смогут обеспечить даже минимальный объем софинансирования указанных программ, а граждане обеспечить соответствующий рост платежей.

В связи с этим, полагаем, что необходимо рассмотреть вопрос в 2013 году о внесениеи изменений в Закон о Фонде, предусматривающих возвращение к пропорции софинансирования вышеуказанных программ, как 20 на 50 процентов, и софинансирование капитального ремонта жилья гражданами на уровне не менее 5 процентов.

Следует отметить, что Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидий в виде имущественного взноса в государственную корпорацию – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства в общей сумме 139,6 млрд. рублей, в том числе в 2013 году – 41,4 млрд. рублей, в   
2014 году - 67,3 млрд. рублей, в 2015 году - 30,9 млрд. рублей. Кроме того, в конце 2012 года дополнительный имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства составил 20,0 млрд. рублей.

Вместе с тем, общий объем средств Фонда, необходимый только для полного переселения граждан из аварийного жилья, признанного таковым в срок до 1 января 2012 года, с учетом строительства энергоэффективных домов должен составить 217 млрд. рублей. В связи с этим размер средств данного Фонда явно недостаточен для софинансирования мероприятий на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и модернизацию систем коммунальной инфраструктуры.

***2.Правовые основы для создания и реализации эффективных механизмов финансирования капитального ремонта многоквартирных домов в субъектах Российской Федерации***

Необходимо отметить, что с учетом перехода на комплексный и системный ремонт многоквартирных домов средняя по Российской Федерации цена за 1 кв. м соответствующих работ, по экспертным данным, составит 3,1 тыс. рублей. В этом случае объем финансовых ресурсов, необходимых для ликвидации потребности в проведении капитального ремонт жилищного фонда, оценивается в сумме 3,6 трлн. рублей.

**В то же время финансирование мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в среднесрочной перспективе будет осложнено нестабильным финансовым положением многих субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, в том числе в связи с их значительной дотационностью и увеличением объема государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга.** Таким образом, без выделения из федерального бюджета существенных финансовых средств на софинансирование капитального ремонта многоквартирных домов, создание эффективных и полноценных региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов может оказаться затруднительным.

Все проблемы жилищно-коммунального хозяйства сегодня невозможно решить только за счет финансовых ресурсов бюджетов всех уровней. Важнейшим условием для развития жилищно-коммунальной инфраструктуры муниципальных образований является привлечение в неё частных инвестиций. В связи с этим государственно-муниципально-частное партнерство является важным и необходимым инструментом развития жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Федеральный закон от 25.12.2012 №271-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" ( далее- Федеральный закон №271-ФЗ, Закон о ЖК РФ) направлен на решение проблем, связанных с финансовым обеспечением расходов на проведение капитального ремонта многоквартирных домов.

В соответствии с указанным Законом органы государственной власти и органы местного самоуправленияорганизуют обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет взносов собственников помещений в таких домах на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников финансирования.

В субъектах РФ к 1 июля 2013 года должны быть запущены региональные программы капремонта общего имущества многоквартирных домов. Программа будет формироваться на срок, необходимый для ремонта всех домов, очередность будет установлена региональными законами. После утверждения региональных программ собственники жилья должны будут не более чем в течение двух месяцев принять решение о способе накоплений. Обязанность по уплате взносов на капремонт возникнет через четыре месяца после официального опубликования утвержденной программы капремонта многоквартирных домов. Как правило, делать ежемесячные взносы собственники жилья начнут с середины 2014 года.

Отметим, что в соответствии с Законом о ЖК РФ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относится:

определение порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме;

осуществление мониторинга использования жилищного фонда и обеспечения его сохранности;

методическое обеспечение деятельности региональных операторов (в том числе разработка методических рекомендаций по созданию региональных операторов -специализированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, и обеспечению их деятельности, рекомендуемых форм отчетности и порядка ее предоставления);

осуществление мониторинга выбора и реализации собственниками помещений в многоквартирном доме способа формирования фонда капитального ремонта и другие.

Вместе с тем установление минимального размера взноса на капитальный ремонт для собственников помещений в многоквартирном доме, решают органы государственной власти субъектов РФ. Согласно Закону о ЖК РФ минимальный размер ежемесячного взноса на капремонт будет устанавливаться нормативным правовым актом субъекта РФ на основе методических рекомендаций уполномоченного федерального органа власти. При этом сумма взноса может составить от 2 до 10 рублей за каждый квадратный метр жилого помещения собственника квартиры. Кроме того, собственники на общем собрании смогут самостоятельно установить размер взносов, превышающий минимальный установленный размер.

Размер минимального обязательного взноса устанавливается в расчете на единицу общей площади принадлежащего собственнику помещения, может быть дифференцирован в зависимости от муниципального образования, в котором расположен такой дом с учетом типа, этажности, стоимости ремонта отдельных конструкций и инженерных систем в нормативный межремонтный период, перечня работ по капитальному ремонту такого дома. В этой части полагаем была бы полезна разработка методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации.

 Законом субъекта Российской Федерации может быть определен минимальный размер фонда капитального ремонта, формируемого на специальном счете. При этом по достижении его минимального размера собственниками может быть принято решение о приостановлении обязанностей по уплате ежемесячных взносов. Наряду с этим, собственники вправе установить больший размер фонда капитального ремонта в отношении своего многоквартирного дома.

В то же время следует отметить, что указанным Законом не предусмотрены достаточные механизмы обеспечения сохранности денежных средств собственников жилья, отчисляемых на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, защиты их от ежегодной инфляции и от требований со стороны кредиторов.

В частности, в процессе применения рассматриваемого Федерального закона вероятно возникновение некоторых рисков, часть из которых невозможно исключить на данном этапе в силу их комплексности. Например, к таким рискам можно отнести возможность обесценивания собранных гражданами денежных средств в результате, например, непредвиденной инфляции, что связано с длительностью сроков накоплений граждан необходимой суммы в фонде капитального ремонта многоквартирного дома, которые могут составлять от 3 до 20 и более лет.

ЦельюЗакона о ЖК РФ является законодательное закрепление основ формирования системы финансирования и своевременного обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов. В соответствии с ним вносятся изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации, в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, а также в федеральные законы от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее- ФЗ-184), от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ( далее-ФЗ-131), от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Рассматриваемый Федеральный закон устанавливает общие положения формирования системы финансирования и обеспечения своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, предусматривающие правила формирования фондов капитального ремонта, общие требования к деятельности региональных операторов по финансированию и обеспечению проведения капитального ремонта, к планированию и организации проведения капитального ремонта соответствующей региональной программой, положения о контроле, мониторинге и применении мер финансовой поддержки за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджета муниципального образования.

Законом закрепляется определенный приоритет выбора одного из способов формирования фонда — через регионального оператора.

Владельцем специального счета могут быть:

- товарищество собственников жилья, созданные в нескольких многоквартирных домах, количество квартир в которых составляет в сумме не более 30, при этом дома должны быть расположены на земельных участках, имеющих общую границу и инженерные сети для совместного использования. Таким образом, товарищества собственников жилья, не отвечающие этим признакам, не смогут стать владельцами специального счета, а значит, будут формировать фонд на счете (счетах) регионального оператора;

- жилищный кооператив или иной специализированный кооператив, осуществляющий управление многоквартирным домом;

- региональный оператор.

Следовательно, в случае управления многоквартирным домом управляющей организацией или товариществом собственников жилья, не отвечающего установленным условиям, собственники будут формировать фонд только через регионального оператора.

Для формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора собственники помещений должны принять соответствующее решение. направить его (протокол общего собрания) в адрес регионального оператора, заключить договор о формировании фонда и об организации проведения капитального ремонта, вносить ежемесячные взносы на счет регионального оператора. Кроме этого, такой фонд формируется по решению органа местного самоуправления в отношении многоквартирного дома, собственники которого не приняли решения о способе формирования фонда в установленный органом государственной власти субъекта Российской Федерации срок.

Следует отметить, что региональный оператор  выполняет функции владельца специального счета многоквартирного дома и функции технического заказчика работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирного дома,  ведет учет средств, поступивших в виде взносов от собственников помещений многоквартирных домов, а также  имеет право использовать дополнительно для проведения работ по капитальному ремонту денежные средства из иных источников, в том числе из бюджета субъекта Российской Федерации и (или) бюджета муниципального образования;

Законом о ЖК РФ закрепляются общие требования к организации проведения капитального ремонта многоквартирных домов. Не любые работы могут быть осуществлены по капитальному ремонту многоквартирного дома. Устанавливается минимальный перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту, финансируемому за счет средств фонда, сформированного исходя из минимального размера взноса, в который включены, в том числе работы по ремонту лифтовых шахт и замене лифтового оборудования, ремонту фундаментов и установке общедомовых приборов учета, узлов управления и регулирования потребляемых энергетических ресурсов.

При этом законом субъекта Российской Федерации такой перечень может быть дополнен другими видами услуг (работ). Также предусмотренное право собственников на установление ежемесячного взноса, превышающего минимальный размер, позволяет им использовать сформированные таким образом дополнительные денежные средства на финансирование любых работ (услуг) по капитальному ремонту. Кроме этого, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрен перечень работ (услуг), финансируемых за счет средств государственной поддержки, предоставляемой субъектом Российской Федерации.

Следует обратить внимание на то, что именно региональной программой определяется порядок очередности проведения капитального ремонта многоквартирных домов, обеспечивающий исполнение законодательства Российской Федерации о технической безопасности зданий. При этом определено, что органы местного самоуправления обязаны утверждать свои краткосрочные (сроком до 3-х лет) планы реализации региональной программы капитального ремонта. При этом данным Федеральным законом признается утратившим силу положение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о праве органов местного самоуправления осуществлять финансирование и софинансирование капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 года.

25.02.2013