

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.139.6.041-047

С. А. Картавов*

О необходимости легального закрепления механизмов возврата региональному оператору средств, заимствованных для оплаты работ по капитальному ремонту многоквартирного дома

Аннотация. В статье рассматриваются возможные негативные последствия использования региональным оператором для оплаты работ по капитальному ремонту многоквартирных домов средств, которые уплачены собственниками помещений других домов. Право регионального оператора использовать на возвратной основе такие средства установлено федеральным законом и активно применяется в большинстве регионов Российской Федерации. Однако на практике не всегда имеется возможность вернуть заимствованные таким способом средства, что является серьезной проблемой для регионального оператора, подрывающей его финансовую устойчивость, и требует разработки механизмов, гарантирующих такой возврат. Действующие требования к региональным программам капитального ремонта в совокупности с установленными обязанностями регионального оператора заставляют его обеспечить выполнение работ по капитальному ремонту даже в тех домах, ремонт которых нецелесообразен. Последующее исключение этих домов из программ капитального ремонта порождает проблемы, влияющие на финансовую устойчивость регионального оператора.

Ключевые слова: многоквартирный дом; капитальный ремонт; общее имущество собственников помещений; региональный оператор; требования к региональным программам капитального ремонта; формирование региональных программ; использование на возвратной основе финансовых средств; оплата работ по капитальному ремонту; региональное регулирование требований к программам капитального ремонта; уровень износа многоквартирных домов.

Для цитирования: Картавов С. А. О необходимости легального закрепления механизмов возврата региональному оператору средств, заимствованных для оплаты работ по капитальному ремонту многоквартирного дома // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 6. — С. 41–47. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.139.6.041-047.

© Картавов С. А., 2022

* *Картавов Сергей Александрович*, соискатель кафедры административного и финансового права Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Екатеринбург), Управление информатизации Администрации города Ханты-Мансийска
ул. 8 Марта, д. 66, г. Екатеринбург, Россия, 620144
kartavovs@yandex.ru

The Need for Legal Consolidation of Mechanisms for the Return to the Regional Operator of Funds Borrowed to Pay for Complete Repairs of an Apartment Building

Sergey A. Kartavov, Postgraduate Student, Department of Administrative and Financial Law, Ural Institute of Management — Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Yekaterinburg); Department of Informatization, Khanty-Mansiysk City Administration
ul. 8 Marta, d. 66, Yekaterinburg, Russia, 620144
kartavovs@yandex.ru

Abstract. The paper analyzes possible negative consequences of the use by a regional operator to pay for complete repairs of the apartment buildings of funds paid by the owners of the premises of other houses. The right of a regional operator to use such funds on a refundable basis is established by federal law and is actively applied in most regions of the Russian Federation. However, in practice, it is not always possible to return the funds borrowed in this way, which is a serious problem for the regional operator, undermining its financial stability. In addition, this requires the development of mechanisms to guarantee such a refund. The current requirements for regional capital repair programs, in conjunction with the established responsibilities of the regional operator, force the regional operator to ensure that major repairs are carried out even in those houses where repair is inappropriate. The subsequent exclusion of these houses from capital repair programs creates problems affecting the financial stability of the regional operator.

Keywords: apartment building; major repairs; common property of the owners of premises; regional operator; requirements for regional capital repair programs; formation of regional programs; use of funds on a returnable basis; payment for major repairs; regional regulation of requirements for capital repair programs; depreciation level of apartment buildings.

Cite as: Kartavov SA. O neobkhodimosti legalnogo zakrepleniya mekhanizmov vozvrata regionalnomu operatoru sredstv, zaimstvovannykh dlya oplaty rabot po kapitalnomu remontu mnogokvartirnogo doma [The Need for Legal Consolidation of Mechanisms for the Return to the Regional Operator of Funds Borrowed to Pay for Complete Repairs of an Apartment Building]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(6):41-47. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.139.6.041-047. (In Russ., abstract in Eng.).

Новые правила организации капитального ремонта многоквартирных домов, закрепленные российским законодательством в декабре 2012 г.¹, скоро отметят свое десятилетие. За этот сравнительно короткий в историческом масштабе отрезок времени достигнуты определенные результаты: согласно данным Минстроя России, размещенным на его официальном сайте в сети Интернет, на конец 2020 г. капитальный ремонт проведен в 52 782 домах, в которых проживает 6 563 тыс. граждан².

Однако на сегодняшний день не получили должного разрешения ряд системных проблем в рассматриваемой сфере отношений, своевременное устранение которых, возможно, повлияло бы на отмеченные показатели в лучшую сторону. Одна из таких проблем — использование региональным оператором для оплаты работ по капитальному ремонту в многоквартирных домах средств, которые уплачены собственниками помещений других домов и как бы «заимствованы» им на возвратной основе. Право

¹ Федеральный закон от 25.12.2012 № 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» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7596.

² URL: <https://minstroyrf.gov.ru/opendata/7707780887-overhaulstat/> (дата обращения: 06.09.2021).

регионального оператора осуществлять такие заимствования предусмотрено в ч. 4 ст. 179 Жилищного кодекса РФ и продиктовано стремлением эффективно использовать денежные средства, уплаченные собственниками помещений многоквартирных домов в виде взносов на капитальный ремонт.

Капитальный ремонт — достаточно дорогостоящее мероприятие, требующее значительных финансовых вложений, для накопления которых требуется длительное время. Вместе с тем такие работы выполняются крайне редко — один раз в 20–30 лет; периодичность работ зависит от степени износа конструктивного элемента многоквартирного дома, на который влияют региональный климат, интенсивность использования того или иного имущества в доме и качество его текущего обслуживания. Данное обстоятельство наводит на уместный вопрос: должны ли накапливаемые на капитальный ремонт денежные средства в течение 20–30 лет сохранять неприкосновенность в ожидании «своего часа»?

Сохранность этих средств, безусловно, должна быть обеспечена, но она не равнозначна их неприкосновенности, которую может гарантировать лишь банковская ячейка. Аккумулируемые на банковских счетах взносы на капитальный ремонт не застрахованы от инфляции в случае их длительного неиспользования региональным оператором. Кроме того, не стоит забывать, что в этом случае их использует банк, но уже в своих сугубо коммерческих целях.

Обозначенный вопрос в свое время породил немало дискуссий, в которых мнения разделялись: сторонники, как правило, опасались обесценивания уплаченных средств под влиянием инфляции и верили в надежность возврата, противники не желали оплачивать работы, выполненные в других домах, и сомневались, что средства будут возвращены. Как бы то ни

было, федеральный законодатель подошел к разрешению этого вопроса достаточно гибко, предоставив региональным операторам право самостоятельно принять решение о возможности использовать рассматриваемые заимствования, взвешивая свои финансовые возможности и объем обязательств. Законодательные органы власти субъектов РФ, в свою очередь, в рамках предоставленного им права ограничить использование заимствованных средств границами одного или нескольких муниципальных образований³, в принимаемых ими законах как бы «между строк» либо прямым текстом высказали свое одобрение применять такие заимствования⁴.

На окончательное решение региональных операторов воспользоваться данным правом повлияли, конечно, не региональные законы, а закрепленная за ними безусловная обязанность обеспечить выполнение работ по капитальному ремонту в сроки, предусмотренные региональными программами. Данная обязанность в первые годы реализации программ без применения заимствованных средств была фактически невыполнимой по одной причине — объем аккумулируемых в пределах одного многоквартирного дома взносов на капитальный ремонт был не достаточен для оплаты даже одного вида работ. Ситуацию усугубляли низкие сборы. В таких условиях федеральный законодатель не оставил региональным операторам выбора, поскольку их обязанность обеспечить реализацию утвержденных программ капитального ремонта не зависит от объема собранных средств.

При этом федеральный законодатель, возлагая на региональных операторов обязанность обеспечить выполнение работ, определил категории домов, подлежащих капитальному ремонту: на момент принятия Федерального закона от 25.12.2012 № 271-ФЗ ремонту подлежали все дома, за исключением признанных

³ Ч. 4 ст. 179 Жилищного кодекса РФ.

⁴ Указанное право закреплено законами, принятыми в большинстве субъектов РФ, например в Московской области, Республике Адыгея, Республике Алтай, Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелия, Республике Саха (Якутия), Республике Татарстан, Краснодарском крае, Пермском крае, Амурской области, Вологодской области, Ивановской области, Самарской области, Свердловской области.

в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу⁵.

Очевидно, что в декабре 2012 г. о выполнении работ думать было рано — перед регионами в то время стояли более актуальные задачи: в каждом субъекте РФ требовалось создать регионального оператора, установить порядок его деятельности, наделить его имуществом, утвердить величину минимального размера взноса на капитальный ремонт, выстроить систему аккумулирования и учета уплачиваемых взносов, сформировать планы работ по капитальному ремонту. В итоге подавляющее большинство субъектов РФ утвердили свои региональные программы в период с конца 2013 г. по конец 2014 г., а первые работы по капитальному ремонту жилищного фонда в рамках региональных программ были начаты в 2014 г.

Предпринятые федеральным законодателем в июне 2015 г. и в ноябре 2018 г. изменения правил формирования программ предопределили общее направление развития событий — были установлены новые критерии для исключения многоквартирных домов из региональных программ: превышение физического износа, превышение совокупной стоимости работ, наличие менее чем пяти квартир⁶. Регионы узаконили эти критерии для своих программ, расценивая их как позитивные преобразования, поскольку эти критерии позволяли не выполнять работы по капитальному ремонту в домах, где они экономически нецелесообразны: дома, имеющие превышение критического уровня физического износа, капитальный ремонт восстановить не сможет. То же самое касается домов, по которым зафиксировано превышение совокупной стоимости работ.

Проблема заключалась в том, что в некоторых из таких домов работы были выполнены, а их оплата произведена с использованием средств, заимствованных у других многоквартирных домов. Исключение дома из программы означает прекращение обязанности собственников помещений такого дома уплачивать взносы на капитальный ремонт. Таким образом, возврат заимствованных для таких домов денежных средств не представляется возможным, поскольку источник возврата исчезает одновременно с исключением дома из программы.

Более того, исключением домов из программ обозначенная проблема не ограничилась. Многие регионы формировали свои программы, не опираясь на объективные сведения о техническом состоянии многоквартирных домов, поскольку эти сведения в большинстве случаев были либо устаревшими, либо недостоверными, либо отсутствовали. Кроме того, Федеральный закон от 25.12.2012 № 271-ФЗ не требовал учитывать степень физического износа дома — включению в программу подлежали все дома, кроме признанных в установленном порядке аварийными. Это означает, что даже аварийное состояние как таковое не являлось на тот момент достаточным основанием для невключения дома в программу, регионы должны были руководствоваться исключительно подтверждающими документами. Обследовать дом федеральный закон в то время не обязывал, а признать дом аварийным можно только в заявительном порядке.

Указанное обстоятельство объясняет принятые регионами в 2013–2014 гг. решения: опираясь на соображения практичности и здравого смысла, они стремились обеспечить выполне-

⁵ Согласно ч. 2 ст. 168 Жилищного кодекса РФ (в редакции Федерального закона от 25.12.2012 № 271-ФЗ) региональная программа капитального ремонта включает в себя перечень всех многоквартирных домов, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, за исключением многоквартирных домов, признанных в установленном Правительством РФ порядке аварийными и подлежащими сносу.

⁶ Федеральный закон от 29.06.2015 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.06.2015 ; Федеральный закон от 28.11.2018 № 434-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 28.11.2018.

ние работ в первую очередь в тех домах, которые наиболее нуждались в таком ремонте, т.е. домов с максимальным уровнем износа. После введения новых критериев такие дома исключались из программ даже после выполнения в них отдельных работ по капитальному ремонту, если оценка уровня износа или стоимости работ не позволяла сохранить их в программе.

Введение без каких-либо оговорок новых критериев для исключения домов из программ капитального ремонта можно характеризовать как непоследовательный подход федерального законодателя к регулированию отношений, в котором не были учтены важные последствия принимаемых решений. Новые правила организации капитального ремонта оставили за скобками множество вопросов, на что, в частности, указывают П. В. Крашенинников и Е. В. Бадулина⁷, рассматривая последствия реализации этих правил.

Региональные органы исполнительной власти не располагали большими запасами времени на принятие решений об исключении домов из программ — реализацию программ нельзя «поставить на паузу»; если срок выполнения работ наступил, эти работы должны выполняться, перенос работ на более поздний срок запрещен законом и расценивался как невыполнение региональным оператором его обязательств, за исключением случая, когда перенос осуществлялся по решению собственников помещений дома. В сложившихся обстоятельствах несложно предположить позицию собственников — принятие ими решения о переносе работ на более позднее время маловероятно, поскольку на фоне введенного обременения по уплате взно-

сов и наступившего срока выполнения работ добровольно от ремонта дома никто не откажется.

В связи с этим для решения вопроса о возможности сохранения домов в программе регионы должны были руководствоваться в первую очередь результатами оценки технического состояния многоквартирных домов, которая позволяла не учитывать позицию собственников помещений по поводу исключения их домов из программы. На практике объективная оценка технического состояния домов сопровождалась множеством проблем, которые отмечают многие авторы, приводя в качестве примеров неверную оценку технического состояния⁸, либо непроведение такой оценки, либо отсутствие технической документации на дом⁹.

На данную проблему обращала внимание, в частности, аудитор Счетной палаты Российской Федерации С. Орлова, по словам которой, «в программы капремонта систематически включаются аварийные дома, подлежащие сносу и реконструкции, или ветхие дома, ремонт которых экономически нецелесообразен. Так, с 2017 по 2019 г. Фонд ЖКХ выявил более 10 тыс. таких домов»¹⁰.

Кроме того, рассматриваемый вопрос был предметом обсуждения на круглом столе, организованном Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (протокол № 236 от 30.11.2020), где была отмечена проблема роста рисков невозврата средств, заимствованных для проведения работ в иных многоквартирных домах, региональным операторам¹¹.

⁷ См.: Крашенинников П. В., Бадулина Е. В. Проблемы правового регулирования капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов // Семейное и жилищное право. 2016. № 4. С. 29.

⁸ См., например: Рыжкова К. Ю. Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Саратовской области // Проблемы современной экономики : материалы VII Междунар. науч. конференции (г. Самара, март 2018 г.). Казань : Молодой ученый. 2018. С. 81–83.

⁹ См.: Шпинева Ю. С. Проблемы развития региональной системы капитального ремонта многоквартирных домов // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 29. С. 688.

¹⁰ URL: <https://ach.gov.ru/news/realizatsiya-regionalnykh-programm-kapremonta-mnogokvartirnykh-domov-roka-sebya-ne-opravdala> (дата обращения: 06.09.2021).

¹¹ URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/121791> (дата обращения: 06.09.2021).

Уплачиваемые собственниками взносы на капитальный ремонт в силу закона являются имуществом регионального оператора. В связи с этим факты исключения домов, в пользу которых осуществлялось заимствование, из программ капитального ремонта подрывают финансовую устойчивость регионального оператора и требуют закрепления гарантирующих возврат механизмов в законе.

На практике региональные операторы выбирают для возврата судебный способ, предъявляя иски либо к органам местного самоуправления, которые принимали решения о включении домов в программы, либо к собственникам помещений, в чьих домах были выполнены работы по капитальному ремонту, которые оплачены заимствованными средствами¹².

Несмотря на то что вероятность повторения описанных ситуаций в настоящее время гораздо ниже по сравнению с 2015–2018 гг., полностью исключать их нельзя. Кроме того, последствия описанных событий предыдущих лет так и не нашли своего разрешения — заимствованные и потраченные денежные средства не возвращены, а вопрос о законном механизме такого возврата является открытым.

Отсутствие в законе какого-либо механизма разрешения описанной ситуации можно объяснить с позиции формальной логики. Любой дом включается в региональную программу капитального ремонта с единственной целью — улучшить его техническое состояние и уменьшить степень его износа. По этой причине в законе, по крайней мере на тот момент, не могло быть механизма, который бы предполагал, что включение дома в программу и выполнение работ может привести к обратной цели — к ухудшению его технического состояния и увеличению степени износа. По этой причине федеральный законодатель, рассуждая логически, не предполагал такого варианта развития событий, что после включения дома в программу и выполнения работ его состояние может стать хуже, чем было перед работами.

С другой стороны, необходимость законного установления механизма возврата заимствованных средств может быть продиктована независящими от региональных органов власти и органов местного самоуправления причинами либо человеческим фактором, который тоже нельзя исключать, например ошибкой измерения уровня износа или неверной оценкой технического состояния. Примером первого является введение критерия пяти квартир, когда изначально дом был включен в программу на законных основаниях, затем на тех же законных основаниях этот дом требовалось из программы исключить. Может ли кто-либо дать гарантию, что в будущем не будет введен критерий семи квартир?

Выбор конкретных способов и механизмов, гарантирующих возврат заимствованных средств, безусловно, относится к дискреции федерального законодателя. Тем не менее считаем возможным предложить свои варианты решения описанной проблемы, которые обеспечат возврат заимствованных средств, а также минимизируют вероятность исключения дома из программы после проведения в нем работ по капитальному ремонту:

- 1) необходимо предусмотреть особый порядок принятия решений о выполнении работ, которые не обеспечены необходимым объемом денежных средств на момент принятия таких решений;
- 2) необходима корректировка порядка принятия решений о выполнении работ, которая бы предусматривала несколько вариантов принятия таких решений (для случаев принятия решений об изменении видов работ, для случаев выполнения работ согласно программе, для случаев, когда имеющихся средств недостаточно и необходимо заимствование);
- 3) региональные программы должны содержать два обязательных раздела: в первый включаются работы, которые планируются и в отношении которых принимаются решения о сроках их выполнения, определяется

¹² См., например: определение Верховного Суда РФ от 01.06.2020 № 304-ЭС20-6872 по делу № А75-7509/2019 ; определение Верховного Суда РФ от 07.06.2019 № 304-ЭС19-7719 по делу № А75-4824/2018.

необходимость их выполнения, организуется привлечение подрядной организации — так называемый базовый список, включающий все подлежащие ремонту дома в регионе; во второй включаются работы, которые обеспечены требуемым объемом денежных средств, в отношении которых установлена необходимость выполнения работ и приняты решения о их выполнении, — этот перечень должен составлять объем обязательств регионального оператора;

4) необходимо установление нового требования к региональным программам о том, что дом не подлежит исключению из программы при условии, что в нем выполнялись работы по капитальному ремонту, которые оплачены с использованием заимствованных средств, до момента их возврата в полном объеме. Предложенные меры позволят обеспечить разумный баланс между объемом планируемых работ и объемом имеющихся на их оплату средств.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Крашенинников П. В., Бадулина Е. В. Проблемы правового регулирования капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов // Семейное и жилищное право. — 2016. — № 4. — С. 29–34.
2. Рыжкова К. Ю. Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Саратовской области // Проблемы современной экономики : материалы VII Междунар. науч. конференции (г. Самара, март 2018 г.). — Казань : Молодой ученый, 2018. — 86 с.
3. Шпинева Ю. С. Проблемы развития региональной системы капитального ремонта многоквартирных домов // Инновации. Наука. Образование. — 2021. — № 29. — С. 686–694.

Материал поступил в редакцию 10 сентября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Krasheninnikov P. V., Badulina E. V. Problemy pravovogo regulirovaniya kapitalnogo remonta obshchego imushchestva mnogokvartirnyh domov // Semejnoe i zhilishchnoe pravo. — 2016. — № 4. — S. 29–34.
2. Ryzhkova K. Yu. Organizaciya provedeniya kapitalnogo remonta obshchego imushchestva v mnogokvartirnyh domah na territorii Saratovskoj oblasti // Problemy sovremennoj ekonomiki: materialy VII Mezhdunar. nauch. konferencii (g. Samara, mart 2018 g.). — Kazan: Molodoj uchenyj, 2018. — 86 s.
3. Shpinev Yu. S. Problemy razvitiya regionalnoj sistemy kapitalnogo remonta mnogokvartirnyh domov // Innovacii. Nauka. Obrazovanie. — 2021. — № 29. — S. 686–694.