ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Института экономики города
на проект Федерального закона № 40859-6
«О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации
и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Депутатами Государственной Думы Е.Л. Николаевой, А.Г. Сидякиным, П.Р. Качкаевым, В.В. Потомским и В.Е. Булавиновым, а также членами Совета Федерации С.М. Киричуком и А.Ю. Молчановым в марте 2012 г. внесен проект Федерального закона № 40859-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Законопроект).

Проблема капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов с целью повышения их энергоэффективности в настоящее время имеет важный общенациональный характер. Поэтому совершенствование правового регулирования финансирования капитального ремонта многоквартирных домов следует признать актуальным. Однако, ряд предлагаемых в Законопроекте положений вызывает серьезные возражения.

В пояснительной записке указано, что Законопроект принимается «для решения задач по организации эффективной системы финансирования капитального ремонта многоквартирных домов и стимулирования собственников помещений в многоквартирных домах». При этом эффективность предлагаемых Законопроектом региональных систем капитальных ремонтов не обосновывается. Из Законопроекта не следует также, какие стимулы он формирует в отношении собственников. Законопроект предусматривает для решения указанной проблемы единственный подход — создание региональных систем капитального ремонта. Альтернативные подходы не упоминаются. Определение понятия «региональная система капитального ремонта МКД», содержащееся в предлагаемом Законопроектом п. 164 ст. 12 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) сводится к тому, что это «установленная нормативными правовыми актами субъектов РФ совокупность мер [1]…направленных на обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в МКД, осуществляемого [2] на плановой основе [3] за счет обязательной платы за капитальный ремонт общего имущества в МКД, вносимой собственниками помещений, а также иных источников». В определении отсутствуют Квалификационные признаки этой системы.

Сутью предлагаемой региональной системы капитального ремонта является введение обязательных платежей собственников помещений в МКД на капитальный ремонт и их аккумулирование или в масштабе одного МКД, или в масштабе региональной системы (нескольких МКД). При аккумулировании платы за капитальный ремонт в масштабе региональной системы субъекты РФ устанавливают «порядок использования и управления средствами, сформированными за счет платы за капитальный ремонт». Поскольку обязательную плату за капитальный ремонт будут вносить собственники всех МКД независимо от их состояния, то Законопроектом предусматривается перераспределение средств с одних домов на другие дома (взаимное финансирования).

Одним из главных недостатков Законопроекта является неопределенность воли федерального законодателя. Законопроект предполагает возложить на Правительство РФ определение общих требований к организации региональных систем капитального ремонта, порядка установления размера платы за капитальный ремонт, минимального и максимального размера платы за капитальный ремонт. Какими будут эти требования и порядок, Законопроект не определяет, отдавая регулирование этого вопроса Правительству РФ. В отношении обязательных вопросов, которые должны быть урегулированы в законе субъекта РФ об организации региональной системы капитального ремонта, Законопроект также устанавливает лишь общий перечень, не раскрывая направления и пределов их регулирования.

В пояснительной записке Законопроект назван рамочным. Такой подход к регулированию отношений по финансированию капитального ремонта МКД представляется неоправданным. Жилищный кодекс РФ, в который Законопроект предлагает внести поправки, является не основами жилищного законодательства, не рамочным законом, устанавливающим общие принципы регулирования жилищной сферы, а законом, прямо регулирующим эту сферу. Тем более, Законопроект серьезно меняет концепцию ЖК РФ. В частности, Законопроект вводит:

• государственное регулирование платы за капитальный ремонт вместо свободного определения размера такой платы собственниками помещений в МКД,

• муниципальные графики проведения ремонтов вместо самостоятельного решения вопроса, когда проводить капитальный ремонт дома в зависимости от фактического износа, реальной потребности, а также платежеспособности и согласия собственников.

Перспектива таких серьезные изменений Правительством РФ концепции действующего ЖК РФ без процедур всестороннего публичного обсуждения представляются весьма спорной.

Представляется, в Законопроекте должны быть не просто указаны перечни полномочий Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ, а необходимо содержательно раскрыть такие полномочия. Отношения по капитальному ремонту МКД по своей сути являются гражданско-правовыми. Предоставление региональным властям полномочий принимать нормы гражданского права противоречит требованиям пп. «о» ст. 71 Конституции РФ и ст. 2 и 3 Гражданского кодекса РФ. Представляется, что региональные нормативные правовые акты в сфере капитального ремонта многоквартирных домов могут только устанавливать компетенцию региональных органов власти.

Законопроектом (предл. по п. 11 ч. 2 ст. 44, ч. 1 ст. 165 ЖК РФ) предполагается аккумулировать средства обязательных платежей собственников помещений на капитальный ремонт. У кого конкретно будут аккумулироваться такие средства, какие требования предъявляются к такой организации, кто будет ее учредителем Законопроект не устанавливает, отдавая этот вопрос на откуп Правительству РФ или региональным органам власти.

Можно предположить, что лицо, у которого будут аккумулироваться собранные со всех МКД обязательные платежи за капитальный ремонт, будет использовать их для финансирования капитального ремонта части МКД так, как это происходит в Татарстане в соответствии с распоряжением Кабинета Министров республики Татарстан от 9 марта 2010 г. № 357-р (см заключение на этот акт: http://www.urbaneconomics.ru/news/?mat_id=244). В Законопроекте эти действия охватываются понятием «управление денежными средствами, сформированными за счет платы за капитальный ремонт». Если бы этого перераспределения не хотели, то в Законопроекте был бы прямой запрет на перераспределение. Согласно предложенному Законопроектом п. 84 ст. 13 ЖК РФ «установление порядка использования и управления средствами, сформированными за счет платы за капитальный ремонт (взаимного финансирования капитального ремонта) устанавливаются субъектом РФ». Предоставление органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий принимать нормы гражданского права противоречит требованиям пп. «о» ст. 71 Конституции РФ и ст. 2 и 3 Гражданского кодекса РФ.

Механизм перераспределения «накопленных» средств обязательных платежей собственников помещений на капитальный ремонт делает назначенного органами региональной государственной власти оператора региональной системы капитального ремонта МКД «квазибанком». По сути, операторы региональной системы капитального ремонта МКД будут осуществлять банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц (аккумулирование платежей за капремонт собственников помещений в МКД), размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности (использование средств платы за капитальный ремонт МКД), открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц (учет с какого дома на какие дома перераспределяются платежи за капитальный ремонт). Но такие операции могут осуществлять только банки и небанковские кредитные организации. При этом банковские операции осуществляются в соответствии с нормами Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-I «О банках и банковской деятельности» и Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», а Законопроект фактически выводит таких региональных операторов из сферы регулирования законодательства о банковской деятельности. Это приведет к тому, что деятельность, имеющая признаки банковских операций, будет осуществляться без лицензии Банка России и будет регулироваться на региональном уровне. Это неправомерно.

Законопроект предусматривает необходимость установления органами государственной власти субъектов РФ размера минимального и максимального размера обязательной платы за капитальный ремонт МКД (предл. п. 83 ст. 13 ЖК РФ). Предложение Законопроектом ввести в рыночном секторе государственное регулирования платы за капитальный ремонт МКД меняет концепцию ЖК РФ. Такая мера культивирует пассивность собственников, непонимание ими зависимости состояния дома от совместно принимаемых решений, направлена против выработки у них чувства ответственности. Предложенное Законопроектом дополнение ст. 156 новой частью 81 лишает собственников возможности принимать самостоятельное решение о размере платы за капитальный ремонт МКД даже в домах, в которых общие собрания собственников помещений приняли решение отказаться «от участия в аккумулировании денежных средств и управлении ими в отношении более чем

одного многоквартирного дома». Это касается даже домов, в которых действуют товарищества собственников жилья и жилищные кооперативы. Представляется нелогичным и ограничивающим инициативу собственников помещений в МКД установление Законопроектом (предл. п. 166 ст. 12 и п. 83 ст. 13 ЖК РФ) полномочия органов государственной власти РФ и регионов устанавливать максимальный размер платы за капитальный ремонт. Такая логика не допускает принятия собственниками решений о размере платы за капитальный ремонт лучшего качества, чем это будет разрешено в административном порядке. Это очевидное ограничение прав собственников.

Законопроект предусматривает установление органами государственной власти РФ оснований и порядка определения необходимости проведения капитального ремонта МКД (предл. п. 82 ст. 12 ЖК РФ), порядка принятия решений, связанных с обеспечением проведения капитального ремонта общего имущества в МКД, в том числе порядка утверждения органами местного самоуправления ежегодных графиков капитального ремонта общего имущества в МКД (предл. п. 85 ст. 12 ЖК РФ). Формально требования к основаниям проведения капитального ремонта МКД охватываются регулированием законодательством РФ о градостроительной деятельности и федеральным законодательством о техническом регулировании. В законопроекте не учитывается, что в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ «О техническом регулировании» «законодательство РФ о техническом регулировании состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации». То есть региональные акты в сфере технического регулирования приниматься не должны. Содержательно следует отметить, что привязка проведения капитального ремонта МКД к определенным срокам (предл. п. 85 ст. 13, ч. 93 ст. 14, ч. 1 ст. 165 ЖК РФ), а не в связи с достижением определенного состояния элементов общего имущества в МКД нерациональна и свойственна отжившим административным подходам эпохи плановой экономики. Такое предложение приведет к неоправданному росту затрат собственников помещений в МКД.

Предложенная Законопроектом конструкция, согласно которой субъекты РФ получают одновременно и полномочия по регулированию, формированию и функционированию региональной системы капитального ремонта, и полномочия по контролю за такой системой (предл. ред. п. 84 ст. 13 ЖК РФ) явно способствует развитию коррупции.

В условиях недостаточности в рамках региональных систем средств для финансирования капитального ремонта всех нуждаются в нем МКД, а также возложение функций принятия решений по распоряжению аккумулированными платежами населения на чиновников региональных операторов таких систем будет провоцировать коррупцию как со стороны подрядных и управляющих организаций, заинтересованных в получении средств на выполнение дорогостоящих ремонтов, так и, возможно, со стороны ТСЖ и кооперативов.

Законопроект допускает отказ собственников помещений в МКД «от участия в аккумулировании денежных средств и управлении ими в отношении более чем одного многоквартирного дома» (предл. п. 11 ч. 2 ст. 44 и ч. 1 ст. 165 ЖК РФ). Порядок реализации принятого общим собранием собственников помещений в МКД решения о таком отказе должен быть установлен в региональных законах об организации региональных систем капитального ремонта. Однако, представляется, что при принятии собственниками в будущем решения финансировать капитальный ремонт своего МКД иным способом (например, путем создания товарищества собственников жилья и формирования в нем фонда ремонта дома), получить назад свои платежи будет практически невозможно.

Законопроект вводит диспозитивную норму (предл. ч. 64 ст. 155 ЖК РФ), предоставляющую регионам возможность отменить порядок внесения платы за капитального ремонта МКД, установленный сегодня императивными нормами ч. 5, 6 и 7 ст. 155 ЖК РФ, что представляется непоследовательным и рискованным.

Финансово-экономическое обоснование Законопроекта гласит, что реализация Законопроекта не потребует дополнительных расходов федерального бюджета. Представляется, что это обстоятельство не может быть главным при принятии решения о полном устранении Российской Федерации и субъектов РФ от оказания финансовой помощи при проведении капитального ремонта МКД. В настоящее время только федеральный и региональные бюджеты могут предоставлять бюджетные субсидии на подготовку проектной документации для проведения капитальных ремонтов, стимулирования повышения энергоэффективности многоквартирном доме и предоставления адресных субсидий низкодоходным гражданам.

ВЫВОДЫ:

1) Законопроект предлагает создать в регионах РФ систему взаимного перекрестного финансирования капитального ремонта МКД по принципу «кассы взаимопомощи»: перераспределения «накопленных» сумм с одних домов на другие дома. Такая деятельность имеет признаки банковской деятельности, осуществление которой предполагается без получения лицензии и без контроля Банка России, что противоречит законодательству РФ.

2) Законопроектом предусматривается регулирование гражданско-правовых отношений по приему платежей за капитальный ремонт МКД и их использованию на региональном уровне, что противоречит Конституции РФ и Гражданскому кодексу РФ.

3) Введение Законопроектом регулирования на региональном уровне требований к проведению капитального ремонта МКД, к принятию решений, связанных с проведением капитального ремонта, к установлению сроков проведения капитальных ремонтов, утверждаемых органами местного самоуправления в графиках, неизбежной очередности предоставления средств взаимного финансирования на капитальный ремонт МКД нарушает права собственников помещений в МКД по управлению принадлежащим им имуществом.

4) Законопроект предусматривает неограниченный по времени процесс накопления средств на финансирование капитального ремонта МКД. Без объективной потребности в ремонте и без принятия осознанного решения собственниками помещений в МКД это представляется неоправданным. Международная практика предусматривает в таких случаях формирование резервного фонда для проведения выборочного капитального ремонта в случае предупреждения или ликвидации аварийных ситуаций. Остальные накопления не могут быть обязательными.

5) Законопроект предусматривает установление на региональном уровне максимального размера платы за капитальный ремонт, что не будет стимулировать собственников помещений в МКД принимать рациональные взвешенные решения исходя из их потребностей и возможностей.

6) Законопроект не предусматривает мер по созданию условий для привлечения на цели финансирования капитального ремонта МКД кредитных ресурсов банков и небанковских кредитных организаций. В международной практике именно кредитные ресурсы являются основным источником финансирования капитального ремонта и модернизации МКД.

7) Законопроект не содержит норм, предусматривающих направление средств бюджетов различного уровня на цели стимулирования, софинансирования подготовки и проведения капитального ремонта МКД. Упоминание возможности бюджетного софинансирования размыто и неконкретно.

ОБЩИЙ ВЫВОД: Законопроект фактически предлагает только одну модель финансирования капитального ремонта многоквартирных домов путем аккумулирования платежей собственников в масштабе региона или муниципалитета. В связи с отсутствием какого-либо регулирования в Законопроекте мер, способствующих получению долгосрочных кредитов товарищества собственников жилья, жилищным кооперативам и управляющим организациям, такая модель финансирования капитального ремонта не сможет быть реализована, как и в настоящее время.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ: Вместо предложенных Законопроектом подходов целесообразно:

установить возможность формирования собственниками фондов ремонта домов и хранения средств таких фондов на специальных «номинальных» счетах, владельцами которых являются, например, товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы, управляющие организации, а владельцами средств на таких счетах являются собственники помещений;

использовать механизмы экономического стимулирования принятия и реализации собственниками помещений решений о капитальном ремонте и модернизации многоквартирных домов с использований собственных и кредитных средств, получаемых товариществами собственников жилья, жилищными кооперативами и управляющими организациями с использованием механизмов государственной поддержки в виде поручительства специально созданных государственных институтов, предоставления бюджетных субсидий, направленных на повышение энергоэффективности многоквартирных домов.