

Д.Г. Цыбикова

Участие собственников в решении вопросов капитального ремонта многоквартирных домов

Статья посвящена анализу вовлеченности москвичей в решение вопросов капитального ремонта жилья. На основе результатов ряда исследований оценивается уровень информированности жителей о принципах капитального ремонта, личного участия, анализируются мнения жителей о размерах обязательных взносов и установленных законом способах накопления средств на капитальный ремонт.

Ключевые слова: гражданское участие, капитальный ремонт многоквартирных домов, коллективные действия.

Окончательный переход обязательств финансирования капитального ремонта многоквартирных домов (далее – МКД) к собственникам жилья в 2014–2015 гг. актуализировал вопрос участия жителей в управлении общедомовым имуществом. Реформа жилищно-коммунального хозяйства в России, начавшаяся в 1990-е гг., изначально строилась с учетом постепенного формирования ответственного собственника, заинтересованного в эффективном использовании личного и общего имущества МКД как источника настоящих или будущих доходов, принимающего необходимость расходов по его содержанию. Обязательной характеристикой такого собственника является «способность к организации своих интересов и действий с другими собственниками МКД, позволяющая создать эффективную систему управления домом как единым имущественным объектом»¹. Ожидалось, что постепенное реформирование системы управления МКД приведет к «плавной» передаче ответственности за состояние МКД и их капитальный ремонт от государства к собственникам. Многие

аспекты успешного функционирования МКД уже сегодня требуют от собственников согласованных действий: инициативы, принятия и осуществления коллективных решений в отношении общего имущества, например, выбора управляющей компании, контроля качества работы эксплуатирующих организаций, выработки правил пользования общим имуществом и пр. К их числу теперь относятся и вопросы капитального ремонта.

Изучая гражданское участие, социологи отмечают высокий уровень жилищной самоорганизации. По данным исследования НИУ ВШЭ, в субботниках, мероприятиях по благоустройству приходилось участвовать 26% россиян, участвовать в собраниях жителей – 19%, что значительно выше других форм общественно-политической активности, за исключением участия в выборах (34%)². Похожие данные можно найти у ФОМ³. Однако при более детальном рассмотрении исследователи отмечают недостаточный уровень вовлечения жителей в вопросы управления общедомовым имуществом и ориентацию на уклонение от участия в коллективных действиях⁴. Расхождения в оценках специалистов связаны с различиями в измерении уровня активности: в первом случае речь идет о разовых формах участия, порой наименее трудозатратных; во втором случае учитываются информированность в вопросах управления МКД, различные формы участия в управлении (разовые и регулярные), уровень личной инициативы и др. В целом готовность собственников жилья к принятию ответственности за состояние МКД и их капитальный ремонт оценивается специалистами как низкая.

Правовые основы действующей системы капитального ремонта установлены Гражданским и Жилищным кодексами РФ. В ее основу положена обязанность собственников помещений в МКД формировать фонды капитального ремонта путем уплаты обязательных ежемесячных взносов. Собственники помещений должны выбрать на общем собрании один из двух способов формирования фондов: на специальном счете или счете регионального оператора. Средства, накапливаемые на специальном счете, могут расходоваться на капремонт только того дома, собственники которого выбрали данный способ. В этом случае собственники несут ответственность за проведение капитального ремонта, самостоятельно выбирают исполнителя работ, заключают с ним договор, осуществляют контроль за ходом выполняемых работ и их приемку. Распоряжение накопленными на специальном счете средствами осуществляет его владелец (им могут быть жилищные объединения, управляющие компании, региональный оператор капремонта) по согласованию

с собственниками. При выборе накопления на счету регионального оператора средства, накапливаемые на капремонт собственниками одного дома, могут использоваться на ремонт другого («общий котел»), а распоряжение накопленными средствами осуществляет региональный оператор. Если указанное собрание не состоялось или собственники не приняли решения, то орган местного самоуправления принимает решение о формировании фонда на счете регионального оператора. Минимальный размер взносов на капитальный ремонт устанавливается региональными властями. Собственники могут принять решение об установлении взносов сверх утвержденного минимального размера.

Целью настоящей работы является характеристика вовлеченности москвичей в принятие решений по вопросам капитального ремонта жилья.

Эмпирической основой статьи выступает телефонный опрос москвичей, проведенный в августе 2015 г. АО «НИИ социальных систем» (НИИСС)⁵ (N = 5016), а также результаты всероссийских опросов ВЦИОМ⁶ и ФОМ⁷ по вопросам капремонта.

Следует иметь в виду, что реализация программы капитального ремонта МКД в Москве имеет несколько особенностей: чуть более позднее принятие региональной программы и уплаты взносов на капремонт (июль 2015 г., в большинстве регионов 2014 г.), предыдущий опыт реализации программы за счет средств городского бюджета (2008–2014 гг.), один из наиболее высоких размеров взносов на капремонт (15 руб. / кв. м, в среднем по РФ – 6,26 руб.⁸) при относительно низкой стоимости жилищно-коммунальных услуг и сохранении широкого перечня льготных категорий.

Информированность о программе капремонта. Согласно опросам ВЦИОМ и ФОМ, проведенным в 2015 г., на момент, когда в платежные квитанции уже была включена графа «капремонт», о введении нового ежемесячного взноса было известно подавляющему большинству россиян (по данным ВЦИОМ – 87% жителей МКД, по данным ФОМ – 75%). При этом, как отмечают специалисты ВЦИОМ, наибольшую осведомленность в этом вопросе демонстрировали представители старшего поколения: впервые слышали об обязательном взносе во время проведения опроса лишь 7% людей старше 60 лет, а среди 18–24-летних – 30% (в среднем по выборке – 13%). Среди москвичей, по данным опроса НИИСС, о принятии новой программы капремонта в августе 2015 г. слышали 88%, осведомленность также была тем выше, чем старше респонденты. При этом собственный уровень информированности

о программе капремонта большинство слышавших о программе (61%) оценивают как недостаточный.

Уровень личного участия в принятии решений по вопросам капремонта. Только 31% москвичей указали, что в их доме проводилось собрание собственников жилья по данному вопросу. Половина жителей (49%) отметили, что такого собрания в их доме не проходило. 20% респондентов затруднились ответить. При этом на факт проведения собрания чаще указывали жители домов под управлением ТСЖ и ЖСК (50% и 45% соответственно), жители домов, в которых есть инициативная группа (42%). Опыт принятия коллективных решений, характерный для домов с действующим активом жителей, значительно упрощает процесс организации участия жителей.

Среди указавших на проведение собрания личное участие в нем приняли 39% респондентов. Как и в случае информированности, чем старше респонденты, тем выше уровень их интереса к участию в собрании (среди респондентов старше 60 лет – 53%, 18–25-летних – 23%).

Мнение о способе накопления средств на капремонт. Следствием низкой активности граждан стало то, что в большинстве МКД накопление средств на капремонт осуществляется на счету регионального оператора. По данным ФОМ, в 2015 г. среди тех, кто осуществлял плату за капремонт, только 14% переводили средства на специальный счет. В основном же их направляли на счет регионального оператора (67%). Аналогичная ситуация и в Москве: только 11% респондентов в ходе опроса отметили, что в доме используется специальный индивидуальный счет, 31% указали на выбор единого счета регионального оператора, а 58% москвичей затруднились ответить. Учитывая статистику Фонда капитального ремонта города, согласно которой в Москве открыто 2920 специальных банковских счетов (9% в общей структуре МКД⁹), можно говорить о формировании централизованной системы формирования фондов капремонта на счету регионального оператора.

Оптимальным вариантом половина москвичей (48%) считает сбор средств на специальном индивидуальном счете дома, а сбор средств в «общий котел» таковым называют 26%. Решение в пользу специального счета в домах, где он выбран, было принято абсолютным большинством (79%), в то время как в домах, где фактически используется единый счет регионального оператора, мнение жителей либо разделяется, либо склоняется в пользу специального счета (табл. 1).

Таблица 1

Представления москвичей
об оптимальном способе накопления средств
на капитальный ремонт
на капитальный ремонт
(в % от числа опрошенных)

Какой вариант накопления средств на капитальный ремонт Вашего дома Вы лично считаете оптимальным?	Все	В доме выбран...		
		Единый счет в Фонде капремонта	Специальный индивидуальный счет дома в банке	Затрудняюсь ответить
Единый счет в Фонде капремонта, созданный Правительством Москвы	26,3	39,3	11,0	22,3
Специальный индивидуальный счет дома в банке	48,3	39,7	79,3	47,0
Затрудняюсь ответить	25,4	21,0	9,7	30,7
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0

Важно отметить, что за индивидуальный счет несколько чаще выступали жители домов, которые пока не видят необходимости в проведении капремонта (51%), москвичи, оценивающие собственный уровень материального положения как выше среднего (64%), несущие более высокие расходы по уплате взносов (56%). Жители относительно новых домов, проживающие в квартирах большей площади, при более высоких платежах за капремонт оказываются отдаленными во временной перспективе получателями программы. Вероятно, риски, связанные с возможностью изменения принципов программы, обесценивания денег, а также недоверия региональному оператору, являются стимулом к выбору специального индивидуального счета дома.

Выбор в пользу накоплений на специальном счете в Москве сильно дифференцирован по округам, наиболее высокий процент таких домов в Центральном округе (19%), низкий – в Зеленограде (1%). Причиной, скорее всего, является более высокий уровень самоорганизации жителей ЦАО (в округе выше доля ТСЖ и ЖСК), заинтересованность в сохранении высокой стоимости жилья.

Мнение о размере взносов на капремонт. Несогласие россиян с порядком оплаты капремонта и размером взносов в 2015 г. привело

к протестным акциям граждан, отказу от уплаты взносов в ряде регионов России¹⁰. В ходе последнего электорального цикла тема также стала популярной в политической риторике различных партий. При этом основная масса предложений политиков сводилась к освобождению тех или иных категорий граждан от обязанности уплаты взносов на капитальный ремонт. Хотя очевидным стало отсутствие альтернатив решения проблемы капитального ремонта жилья, в котором нуждается порядка 75% МКД в России¹¹.

По данным всероссийского опроса ВЦИОМ, в 2015 г. средний размер ежемесячного взноса на капремонт составил 580 руб. Половина респондентов считают эту сумму достаточно обременительной: 21% респондентов назвали ее очень большой, 29% достаточно большой. Четверть респондентов (25%) считают размер взноса небольшим и 17% не знают суммы. В ходе опроса москвичей только половина участников (51%) смогли назвать размер ежемесячного взноса с их квартиры, в среднем он составил 886,3 руб.

В целом нагрузка по уплате взносов на капремонт ожидаемо возрастает по мере роста материального благосостояния респондентов (площади жилья) (табл. 2). Среди тех, кто оценивает свое материальное положение ниже среднего, четверть оплачивает свыше 976 руб./мес., что свидетельствует о потенциальных рисках актуализации проблемы «бедных собственников» и соответственно рисков неплатежей.

Таблица 2

Москвичи о размере взноса на капитальный ремонт
для их квартиры
(в % от числа назвавших размер взноса)

Укажите размер взноса на капитальный ремонт с Вашей квартиры, который Вам начислили за июль?	Все	Достаток ниже среднего	Средний достаток	Достаток выше среднего
Среднее значение (в руб.)	886,3	819,2	928,3	1065,8
Взнос до 600 руб.	24,6	28,4	22,2	15,3
Взнос от 601 до 975 руб.	42,7	45,5	41,8	29,4
Взнос более 976 руб.	32,7	26,1	36,0	55,3
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0

Среди москвичей, назвавших размер взноса, большинство респондентов (59%) считают, что он слишком высок. Чуть более трети респондентов (36%) считают сумму приемлемой, еще 2% – незначительной. Естественно, что чем ниже материальное положение респондентов, тем выше уровень негативного восприятия размера взноса, однако и в категории респондентов с достатком выше среднего 39% респондентов считают сумму слишком высокой, а в группе со средним достатком – 51% (табл. 3).

Таблица 3

Москвичи о приемлемости взноса на капитальный ремонт
для их семьи
(в % от числа назвавших размер взноса)

Вы считаете эту сумму оплаты капремонта для Вашей семьи в целом незначительной, слишком высокой или приемлемой?	Все	Достаток ниже среднего	Средний достаток	Достаток выше среднего
Незначительной	2,0	1,3	2,0	12,9
Приемлемой	36,3	25,6	44,1	42,4
Слишком высокой	58,3	70,8	51,0	38,8
Затрудняюсь ответить	3,4	2,3	2,9	5,9
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0

ФОМ фиксирует более критичное восприятие размера взноса на капремонт в Москве: среди россиян считают уплачиваемую сумму существенной для их семьи 31%, среди москвичей – 58%. Причиной тому как установление в городе одного из наиболее высоких размеров взносов на капремонт (15 руб. / кв. м), так и большая склонность столичных жителей к критике. Следует учитывать, что, несмотря на негативное отношение к взносам на капремонт, показатель собираемости в столице один из наиболее высоких в стране (92% на сентябрь 2016 г.¹²).

Готовность жителей к участию в процессе капремонта. Декларируемая готовность к участию при непосредственном проведении капремонта их дома достаточно высока. Так 78% опрошенных москвичей планируют лично участвовать в собрании собственников жилья, 65% – искать дополнительную информацию о капремонте

в прессе, интернете, изучать жилищное законодательство. Уровень личной инициативы в других более трудозатратных видах участия ожидаемо ниже: 29% респондентов готовы лично инициировать проведение собрания собственников по вопросам капремонта, 17% – стать уполномоченным представителем дома, чтобы контролировать ход и качество капремонта (табл. 4). При этом в качестве наиболее активных участников в последнем случае чаще о себе заявляют мужчины (31% готовы стать инициатором собрания, 22% – уполномоченным представителем дома), а в целом к числу активистов чаще готовы присоединиться респонденты 36–60 лет.

Таблица 4

Декларируемая готовность москвичей
к личному участию в решении вопросов
капитального ремонта их дома
(в % от числа опрошенных)

В случае участия Вашего дома в программе капремонта, планируете ли Вы лично ... ?	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
Участвовать в собрании собственников жилья по вопросам капремонта	78,3	20,3	1,4
Искать дополнительную информацию о капремонте в прессе, Интернете, изучать жилищное законодательство и т. п.	65,4	33,0	1,6
Обращаться в ТСЖ/ ЖСК, управляющую организацию для получения информации, разъяснений и предложений	58,9	36,7	4,4
Обращаться в органы власти, на «горячие линии» для получения информации, разъяснений и предложений	56,1	41,2	2,6
Инициировать проведение собрания собственников жилья по вопросам капремонта	28,5	68,6	2,9
Стать уполномоченным представителем дома, чтобы контролировать ход и качество капремонта	17,1	81,1	1,8

В случае накопления средств на счете регионального оператора (именно он действует в большинстве домов) предусмотренный законодательством формат организации и проведения работ по

капремонту предполагает ограниченные возможности общественного контроля за его ходом и реализацией. Имеющиеся в распоряжении собственников механизмы (они могут осуществлять контроль действий регионального оператора на некоторых этапах организации ремонта (путем изучения информации, составления запросов), участвовать в осуществлении приемки оказанных услуг (через уполномоченное лицо)) требуют от них высокого уровня личной инициативы и солидарности в действиях.

Подводя итоги, отметим, что, несмотря на высокий уровень осведомленности москвичей о введении ежемесячного взноса на капремонт, интерес граждан к реализации программы капремонта можно охарактеризовать скорее как низкий. Больше половины респондентов затруднились ответить, какой вариант накопления средств на капремонт используется в их доме. Только чуть более трети москвичей отметили, что в их доме состоялось собрание по вопросам капремонта, участие же в нем приняли около 40% респондентов (от числа указавших на проведение собрания).

Низкий уровень участия москвичей в собраниях собственников повлек за собой формирование централизованной системы формирования фондов капремонта на счету регионального оператора (Фонда капитального ремонта г. Москвы), в то время как в ходе опроса большинство жителей выступили за сбор средств на специальном индивидуальном счете дома.

Как и в случае других вопросов управления общедомовым имуществом, готовность участия жителей определяется: характеристиками жилого фонда, состава жителей и той институциональной и культурной средой, в которой они действуют. В случае капремонта имеет принципиальное значение не просто техническое состояние дома, но и вытекающая из него очередность участия в региональной программе. Данные опросов свидетельствуют, что жители домов «второй» очереди (чем меньше возраст дома, тем дальше сроки его участия в программе) и уплачивающие высокие взносы скорее заинтересованы в сборе средств на индивидуальном счете дома в попытке сберечь накапливаемые средства от инфляции, недобросовестных действий операторов и т. п. Выбор в пользу такого способа накопления и принятия на себя ответственности за проведение капремонта также более характерен для домов с действующими активами жителей, накопленный социальный капитал и наличие отработанных схем и площадок для принятий коллективных решений обеспечивает жителям таких домов возможность самостоятельного решения вопроса и готовность к их реализации. Среди факторов институциональной среды следует

в очередной раз отметить доверие как необходимый элемент роста жилищной самоорганизации. В случае капитального ремонта речь идет не только о доверии между жителями, но и доверии жителей к институтам – участникам системы капремонта (государству в лице региональных операторов, ТСЖ и управляющим компаниям, банкам). Представления о том, что в будущем правила игры будут изменены, а накопленные средства обесценятся, снижают уровень интереса граждан к вопросам капремонта и возможности самоорганизации жителей.

Примечания

- 1 *Ермишина А.В., Клименко Л.В.* Институционализация «эффективного собственника» в многоквартирном доме // Научные труды ДонНТУ. 2009. № 34 (3). С. 107.
- 2 Общественно-политическая активность россиян офлайн и онлайн. Всероссийский опрос населения (18+, 1500 чел., 2014 г.) [Электронный ресурс] // Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Индикаторы состояния гражданского общества. URL: <https://www.hse.ru/monitoring/mcs/indicators> (дата обращения: 01.10.2016).
- 3 О гражданской и политической активности россиян [Электронный ресурс] // Фонд «Общественное мнение». Телефонный опрос граждан РФ 18 лет и старше по случайной выборке номеров мобильных и стационарных телефонов. 31.8.2014. 320 городов, 160 сел, 1000 респондентов. Статистическая погрешность не превышает 3,8%. URL: <http://fom.ru/Obraz-zhizni/11712> (дата обращения: 01.10.2016).
- 4 *Борисова Е.И.* Практика работы товариществ собственников жилья в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 177–200; *Ермишина А.В., Клименко Л.В.* Указ. соч.
- 5 Инициативный опрос АО «НИИ социальных систем». Телефонный опрос москвичей старше 18 лет, выборка квотирована по полу, возрасту и округу проживания респондентов. 7–17 авг. 2015 г. Максимальная (при доле изучаемого признака в 50%) статистическая погрешность (ошибка выборки) равна 1,4% при доверительном уровне в 95%.
- 6 Капремонт: сколько платить и кому? [Электронный ресурс] // Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 22–23 августа 2015 г. Опрошено 1600 человек в 130 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,5%. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115369> (дата обращения: 01.10.2016).
- 7 О расходах на капитальный ремонт [Электронный ресурс] // ФОМ. Опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 4.10.2015. 53 субъекта РФ, 104 населенных

- пункта, 1500 респондентов. Интервью по месту жительства. Статистическая погрешность не превышает 3,6%. URL: <http://fom.ru/Rabota-i-dom/12380> (дата обращения: 01.10.2016).
- ⁸ Собираемость взносов на капремонт составила в среднем 77% [Электронный ресурс] // Минстрой РФ. 20.01.2016. URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/sobiraemost-vznosov-na-kapitalnyy-remont-sostavila-v-srednem-po-strane-77/> (дата обращения: 16.10.2016).
- ⁹ Специальный счет многоквартирного дома [Электронный ресурс] // Фонд капитального ремонта многоквартирных домов г. Москвы. URL: <http://fond.mos.ru/special-account-of-an-apartment-building/the-list-of-special-accounts-the-account-holder-uk-tszh-zhsk/> (дата обращения: 01.10.2016).
- ¹⁰ Доклад о результатах анализа состояния системы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. М., 2015. С. 14–16. [Электронный ресурс]. URL: <http://narexpert.ru/wp-content/uploads/2015/12/Doklad-o-Rezultatath-analiza-sistemy-kapitalnogo-remonta-obshego-imyshestva-v-mnogokvartirnih-domah.pdf> (дата обращения: 16.10.2016).
- ¹¹ *Генцлер И.В., Лыкова Т.Б., Сиражитдинова Н.Р.* Финансирование капитального ремонта многоквартирных домов / Под общ. ред. И.В. Генцлер. М.: Фонд «Институт экономики города», 2013.
- ¹² Собираемость средств собственников [Электронный ресурс] // Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. URL: https://www.reformagkh.ru/overhaul/analytic/#overhaul_collection_of_owners (дата обращения: 16.10.2016).