

Нові підходи до фінансування капітального ремонту житлового фонду України

Онищук Г. І., Марочко В. Г., Руденко В. А.
«НДПроектреконструкція», м. Київ

Кірюшин В. М.
Мінжитлокомунгосп України, м. Київ

У статті проаналізована проблематика капітального ремонту житлового фонду України та існуючий механізм його фінансування. Запропоновані нові підходи до організації та фінансування капітального ремонту житлових будинків із підвищенням їх енергетичної ефективності, а також принципи та послідовність впровадження таких підходів.

Існуючий житловий фонд України є результатом праці багатьох поколінь і одним з національних надбань нашої країни.

Оскільки переважна більшість житла була збудована понад двадцять років тому (в тому числі протягом 1950-1960 рр. - 43 %, 1960-1970 рр. - 24 %, 1970-1980 рр. – 16,1 %, 1980-1990 рр. – 10,5 %) існує велика потреба у його реновації шляхом реконструкції або капітального ремонту. Крім того, близько 0,5% житлового фонду на сьогодні визнано ветхим (0,4%) та аварійним (0,1%), що складає 5,4 млн. м² або 52 тис. багатоквартирних будинків, де проживає понад 200 тис. осіб.

На сьогодні житловий фонд будинків перших масових серій, що потребує заміни або реконструкції, складає біля 72 млн. м², що становить 23 % від міського багатоквартирного житлового фонду. Фактично, кожний четвертий міський житель є мешканцем квартири в будинку, який потребує реконструкції з підвищенням рівня комфорту проживання, тепловою реабілітацією та інженерною модернізацією. З часом ситуація ускладнюється, будинки старіють і переходять до аварійного та ветхого стану.

Житловий сектор є суттєвим споживачем енергетичних ресурсів. За оцінками експертів щорічний обсяг їх загального споживання у житлі становить 40% від енергоресурсів країни.

Переважна більшість енергоресурсів, що використовуються у житловому секторі, отримані за рахунок не відновлюваних джерел енергії – газу, нафти, вугілля. Світові запаси таких джерел виснажуються прогресуючими темпами (за оцінками експертів з існуючими темпами використання енергоресурсів їх світових запасів вистачить приблизно на 30 років). Це в свою чергу спричиняє постійне різке зростання їх вартості – тільки за останні 5 років ціна на газ для України збільшилася більше ніж у 4 рази.

Принципові підходи до **призначення** житлових субсидій, які зараз застосовуються в Україні, не тільки не заохочують споживачів до енергозбереження, а навпаки – мотивують витрачання ними енергоресурсів.

Такі соціальні та економічні чинники, а також недостатній рівень комфортності, низька енергетична ефективність житлових будинків та їхній знос вимагає термінового вирішення проблеми капітального ремонту житла з використанням сучасних енергозберігаючих технологій, матеріалів та обладнання.

Можна виділити два основні чинники щодо терміновості вирішення цієї надзвичайно гострої потреби:

По-перше, стан житлового фонду характеризує як рівень соціально-економічного розвитку держави, так і рівень якості життя її громадян.

По-друге, житловий фонд є одним з найбільших споживачів енергоресурсів країни, причому споживачем вкрай неефективним. Відновлення житлового фонду з підвищенням його енергетичної ефективності дозволить значно зменшити використання енергоресурсів. За оцінками спеціалістів таке зменшення може становити 1,5-2 рази від існуючого, що, в свою чергу, насамперед зменшить залежність України від імпорту природного газу та інших ресурсів.

Частиною сьомою статті 10 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» [1] передбачено, що колишні власники (їх правонаступники), які володіли багатоквартирними будинками до моменту приватизації, зобов'язані брати участь у фінансуванні їх ремонту та сприяти організації його проведення.

Сам факт взяття державою зобов'язань щодо участі у першому капітальному ремонті житлового фонду після приватизації квартир є елементом соціального захисту громадян України в умовах, коли колишній власник разом з передачею новим приватним власникам житла не передає

кошти, які він повинен був накопичувати для виконання капітального ремонту.

При цьому порядок сприяння організації ремонту житлового фонду та участі у фінансуванні цих заходів визначається Кабінетом Міністрів України. Такий порядок був у свій час затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.92 № 572 «Про механізм впровадження Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» [2]. Цей Порядок передбачає, у тому числі, здійснення власниками приватизованих квартир щомісячних внесків на заходи з ремонту будинку та фінансову участь колишнього власника будинку виключно у першому після приватизації капітальному ремонті.

Але норми Порядку участі в організації та фінансуванні ремонту приватизованих житлових будинків їх колишніх власників на практиці не застосовуються, оскільки, по-перше, пунктом 11 цього порядку передбачено, що він набуде чинності після впровадження реформи оплати праці (якої не було), по-друге, його положення не пристосовані до сьогоденної ситуації, коли приватизовано понад 90 % квартир. Крім того, відсутність коштів у держбюджеті на зазначені цілі унеможлиблює фінансування проведення першого капітального ремонту.

Вищезазначеною постановою Кабінету Міністрів України затверджено також Порядок надання наймачам одноквартирних будинків і квартир будинків, включених до планів ремонту, компенсації за непроведений ремонт [2].

Звісно, цей Порядок також свого часу не працював з низки причин, в тому числі:

1. Обов'язковою умовою надання такої компенсації визначено згоду усіх наймачів квартир у ньому, при цьому усі ці наймачі повинні були бути потенційними приватними власниками (тобто подати документи на приватизацію квартир) та будинок повинен бути включеним до плану капітального ремонту. На практиці ці умови виконати практично не можливо – адже через 15 років після початку приватизації окремих квартир ми не маємо 100 % приватизації в цілому в будинку.
2. Переважна більшість наймачів квартир у багатоквартирних житлових будинках не планувала робити капітальний ремонт будинків, що їм по-суті не належать. Необхідність у здійсненні капітального ремонту майна усвідомлює його постійний власник, а не тимчасовий користувач. Навіть сьогодні такі колишні наймачі, а нині – повноцінні власники квартир не розуміють своєї відповідальності за

належний стан будинку. Вони й досі вважають, що на капітальний ремонт будинку гроші повинен давати хтось інший – держава, міська рада, обласна адміністрація, ЖЕК, – але не самі власники приватизованих квартир.

3. Не було чітко визначено розмір компенсації, яку наймачі повинні були отримати. Проектно-кошторисну документацію на капітальний ремонт будинку потрібно ще розробити, і це коштує гроші. На питання «де взяти кошти?» відповідей не було. Ніхто не хоче опинитися в ситуації, коли вклавши власні кошти в ремонт спільного майна під обіцянки його колишнього власника відшкодувати витрати без уточнення суми та строків такої компенсації, залишаєшся незахищеним.

Колишнім власником багатоквартирних будинків в Україні була держава, її правонаступниками стали територіальні громади, до комунальної власності яких було передано державний житловий фонд відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 06.11.95 № 891 «Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність загальнодержавного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або оперативному управлінні підприємств, установ, організацій» [3].

Таким чином саме держава в особі відповідних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій та територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування повинні брати участь в організації та фінансуванні першого капітального ремонту будинків. Поняття «брати участь» передбачає, по-перше, наявність інших співучасників та, по-друге, здійснення основних організаційних заходів та безпосередньої оплати робіт саме цими співучасниками.

На практиці норми Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» щодо спільної участі у зазначених заходах не витримуються – держава та органи місцевого самоврядування практично повністю перебирають на себе функції з організації і фінансування робіт з капітального ремонту, не залучаючи до цього процесу нинішніх співвласників будинків.

З місцевих бюджетів в Україні щорічно виділяється близько 250-280 мільйонів гривень на заходи з капітального ремонту житлового фонду – ремонти покрівель, фасадів, підвальних приміщень, ліфтового обладнання, внутрішньобудинкових інженерних мереж тощо.

У 2007 р. з Державного бюджету України було виділено на технічну підтримку житлового господарства близько 1 млрд. грн.

Фінансування окремих заходів з капітального ремонту та реконструкції житлових будинків здійснювалося за рахунок коштів, спрямованих на

виконання Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства, коштів субвенції на заходи з енергозбереження (в тому числі оснащення інженерних вводів житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії), а також відповідних бюджетних програм [4-8].

Водночас цих коштів на комплексний ремонт житлового фонду не вистачає, адже за оцінками фахівців вони становлять близько 25-30 % від реальної потреби. В таких умовах органи місцевого самоврядування при відборі об'єктів, на які спрямовуються кошти, зазвичай керуються принципом **більш-менш рівномірного розподілу коштів між найбільшою кількістю об'єктів, що потребують ремонту.**

Але при такому принципі розподілу коштів ефект від їх використання є мінімальним – у будинку з відремонтованою покрівлею не можна досягти значного енергозбереження, якщо фасад та підвальні приміщення не утеплені, якщо зношені системи опалення, водопостачання та водовідведення, будуть покриватися грибок стіни, якщо у поганому стані система вентиляції тощо.

Крім того, ці кошти виділяються безумовно, залежно від технічної потреби у ремонті того чи іншого будинку. Але фактично вони спрямовуються на поліпшення приватного майна, адже як вже зазначалося вище практично усі багатоквартирні житлові будинки знаходяться у співвласності власників окремих квартир. При цьому самі ці співвласники будинку **жодної** організаційної та фінансової участі в капітальному ремонті не беруть.

Такий підхід сприяє подальшому поглибленню утриманських настроїв у суспільстві, замість формування «відповідального власника», який повинен опікуватися своїм майном, у населення формується свідомість споживача.

Комплексне відновлення житлового фонду потребує дуже великих обсягів капіталовкладень, проте сьогоденній механізм його фінансування не дозволяє залучати усі можливості для цього, а кошти як державного, так і місцевих бюджетів, що спрямовуються на заходи з капітального ремонту, використовуються не раціонально та не ефективно.

На державному рівні відсутній не тільки механізм залучення інвестицій нинішніх власників житла (а це насамперед населення, якому належить понад 90% квартир у багатоквартирному житловому фонді), але не визначені механізми залучення таких інвестицій.

Суттєвою проблемою є, на погляд авторів, надмірне втручання органів влади та місцевого самоврядування у питання щодо утримання та ремонту житла, якими повинні опікуватися його власники. Вони вирішують, коли

і в якому обсязі здійснювати заходи з капітального ремонту, виступають замовниками таких робіт, що призводить до придушення будь-якої ініціативи населення з одного боку, та неможливість чітко проконтролювати обґрунтованість потреби у роботах та якість їх виконання – з іншого.

Відомо, що наявних на сьогодні коштів населення та бюджетів усіх рівнів не вистачить для здійснення повного відновлення житлового фонду із здійсненням заходів з енергозбереження. В такій ситуації дуже ефективним є залучення кредитних ресурсів, проте і в цьому є проблема. Держава чи територіальні громади не можуть брати боргових зобов'язань для ремонту фактично приватного майна, а власники житла не відчують у цьому потреби, адже очікують, що держава не тільки безоплатно подарувала їм приватизовані квартири, але й повністю відремонтує увесь будинок в цілому.

Таку ситуацію треба змінювати докорінно. Для цього потрібен новий механізм фінансування відновлення житлового фонду, який би передбачав:

- обов'язкове здійснення нинішніми власниками житла внесків на його відновлення та інструменти соціального захисту малозабезпечених верств населення у цих умовах;
- можливість залучення власниками житла кредитних ресурсів для термінового відновлення будинків з обов'язковим підвищенням їх енергетичної ефективності;
- виконання обов'язку колишніх власників житла з організації першого капітального ремонту виключно шляхом створення дієвих та прозорих «правил гри» та підвищення інституційної спроможності ці правила виконувати;
- виконання обов'язку колишніх власників житла з участі у фінансуванні першого капітального ремонту виключно шляхом надання державної підтримки тим нинішнім власникам, які вирішили виконувати цей ремонт та оплачувати його за рахунок власних коштів.

Інститутом «НДІпроектреконструкція» розроблений такий механізм та відповідні проекти нормативно-правових актів, що забезпечать його впровадження.

Схематично функціонування запропонованого механізму фінансування капітального ремонту житлового фонду можна викласти у вигляді структурно-функціональної схеми (рисунок).

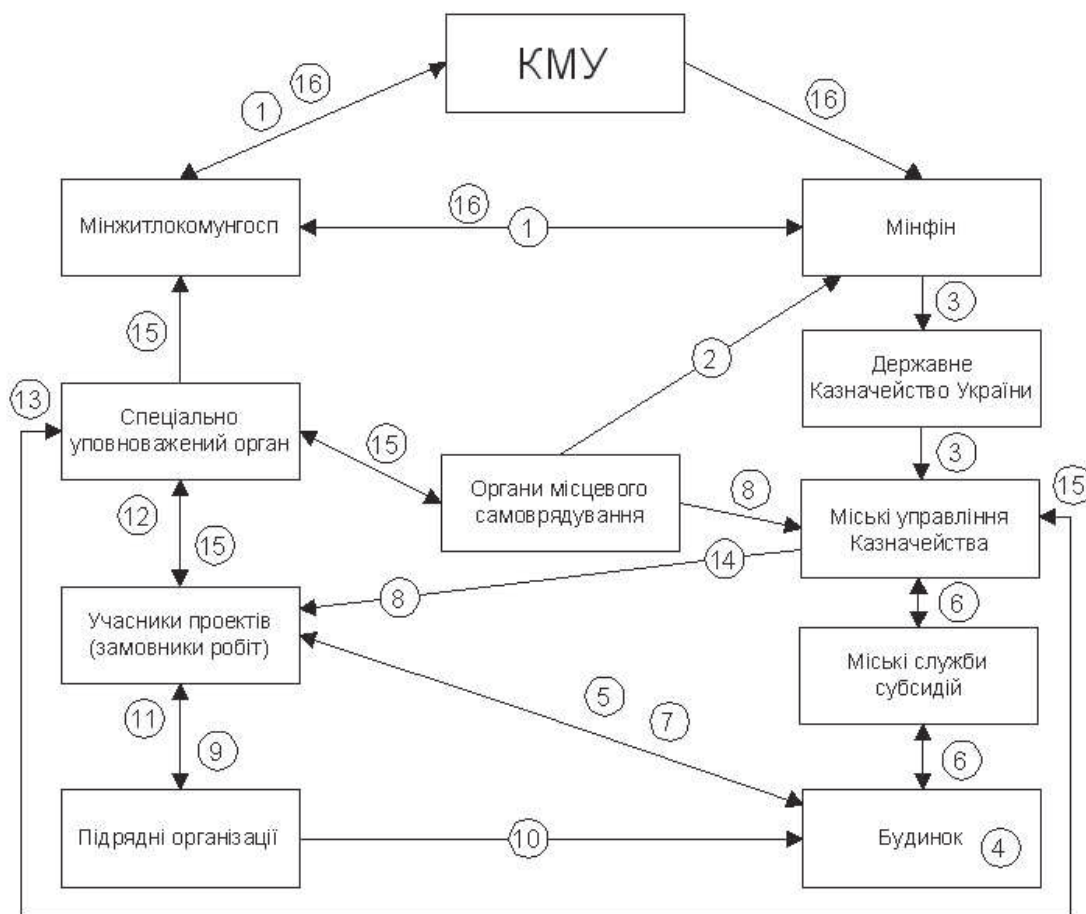


Рисунок. Структурно-функціональна схема фінансування капітального ремонту житлового фонду

Пояснення до структурно-функціональної схеми фінансування капітального ремонту житлового фонду:

1. Розробляються та приймаються нормативно-правові документи, які запроваджують механізм.
2. Органи місцевого самоврядування щорічно на підставі даних попереднього року здійснюють розрахунок потреби у коштах державного бюджету та передають розрахунки до центральних органів.
3. Мінфін надає кошти субвенцій до місцевих бюджетів та бюджетні призначення спеціально уповноваженому органу.
4. Співвласники будинків проводять загальні збори та приймають рішення щодо здійснення капітального ремонту будинку.
5. Співвласники будинків здійснюють щомісячні внески на капітальний ремонт будинку.
6. Малозабезпечені співвласники будинків отримують державну адресну допомогу для часткового покриття внесків на капітальний ремонт будинку.

7. ОСББ та/або управителі – замовники робіт забезпечують обстеження об'єктів, проведення енергоаудиту, створення проектно-кошторисної документації.
8. Органи місцевого самоврядування надають цільову адресну допомогу ОСББ та/або управителям для оплати послуг з обстеження об'єктів, проведення енергоаудиту, створення проектно-кошторисної документації.
9. ОСББ та/або управителі – замовники робіт визначають підрядників та укладають договори на виконання робіт.
10. Підрядники виконують роботи.
11. Замовник приймає та оплачує роботи.
12. ОСББ та/або управителі – замовники робіт звертаються за призначенням державної цільової адресної допомоги до спеціально уповноваженого органу для оплати робіт з капітального ремонту.
13. Спеціально уповноважений орган призначає державну цільову адресну допомогу та надає документи для оплати до органів казначейства.
14. Органи казначейства перераховує кошти державної адресної цільової допомоги замовникам робіт.
15. Спеціально уповноважений орган здійснює моніторинг функціонування механізму фінансування капітального ремонту житлового фонду та надає результати моніторингу та пропозиції щодо удосконалення механізму до Мінжитлокомунгоспу для аналізу.
16. Мінжитлокомунгосп аналізує ефективність функціонування механізму та за необхідністю коригує його заходи.

Обов'язковими умовами для надання державної цільової адресної допомоги за рахунок бюджетних коштів пропонується визначити:

- передача багатоквартирного будинку з балансу колишніх власників в управління об'єднанню співвласників багатоквартирного будинку (далі – ОСББ) чи особі, що за договором із співвласниками житлового будинку здійснює управління ним (далі – управитель);
- наявність висновку про необхідність здійснення капітального ремонту;
- здійснення енергоаудиту будинку;
- наявність належним чином затвердженої проектно-кошторисної документації на заходи з капітального ремонту;
- наявність належним чином оформлених рішень загальних зборів співвласників багатоквартирного будинку про здійснення першого капітального ремонту будинку, сплату співвласниками свої частки

у його фінансуванні; про взяття кредиту (у разі необхідності), а також про делегування ОСББ або управителю відповідних повноважень;

- надання повної та достовірної інформації про здійснені раніше заходи з капітального ремонту, їх фактичну вартість та джерело фінансування;
- надання повної та достовірної інформації про причини незадовільного технічного стану будинку, в тому числі про рівень фактичної оплати та заборгованості за послуги з утримання будинку та прибудинкової території, про здійснення або не здійснення заходів із збереження спільного майна тощо;
- визначення ОСББ чи управителем виконавця робіт з першого капітального ремонту на конкурентних засадах;
- укладення ОСББ чи управителем договору на виконання робіт з першого капітального ремонту;
- укладення ОСББ чи управителем кредитного договору (у разі необхідності залучення кредитних ресурсів);
- фактичне виконання частки робіт за рахунок коштів співвласників житлового будинку.

Запропонований механізм фінансування капітального ремонту житлового фонду має низку переваг порівняно з існуючим на сьогодні та не обтяжений зарегламентованими процедурами.

По-перше, зменшується вплив суб'єктів влади – Мінжитлокомунгосп виступає координатором, а не основним організатором схеми чи головним розпорядником коштів, тобто знаходиться в оптимальному для управління становищі «над ситуацією».

По-друге, відпадає необхідність у щорічному розподілі коштів – державну цільову адресну допомогу отримують ті, хто подав необхідні документи та відповідає встановленим вимогам.

По-третє, кошти державної цільової адресної допомоги виділяються після проявлення ініціативи співвласниками будинку (прийняття рішень щодо капітального ремонту та вчинення ними певних дій з реалізації таких рішень).

Крім того, замовниками робіт виступають ОСББ або управителі, тобто особи, які в подальшому будуть відповідати перед співвласниками за стан будинку. Таким чином вони мають не тільки змогу належно контролювати якість виконання робіт, а й неабиякий стимул для здійснення такого контролю. Виконується комплексний капітальний ремонт житлового будинку з підвищенням його енергетичної ефективності, що дозволить

суттєво зменшити споживання енергоресурсів (очікувано – у 1,5-2 рази). Об'єкти, на які не були отримані кошти у поточному році через обмеженість видатків бюджету, автоматично переходять до фінансування у наступному році, але роботи на них можуть починатися у поточному році за рахунок коштів співвласників.

Щодо ролі спеціально уповноваженого органу також є кілька переваг. З одного боку, в усіх учасників проектів є можливість отримати кваліфіковану методичну та консультаційну допомогу, з іншого - здійснюється постійний моніторинг функціонування механізму за принципом «зворотного зв'язку».

Запроваджувати такий механізм без прорахунку обсягів фінансування, якого він потребує, та попередньої апробації окремих його заходів з метою визначення їх реальної ефективності було б досить непродумано. Доречно робити це принаймні у три етапи.

На першому етапі потрібно підтримати (у тому числі і фінансово) усі пілотні проекти, які тим чи іншим чином пов'язані з відновленням житлового фонду та впровадженні у ньому енергозберігаючих заходів та на сьогоднішній день знаходяться у стадії розробки або реалізації незалежно від того, яким є джерело їхнього фінансування.

Для того, щоб реалізація таких проектів була можливою, потрібне буде рішення уряду щодо встановлення порядку фінансування першого капітального ремонту житлових будинків після приватизації окремих квартир на перехідний період. Розробити такий порядок можна на базі результатів досліджень «НДІпроектреконструкція» з урахуванням досвіду тих пілотних проектів, що впроваджуються на даний час.

Після завершення пілотних проектів потрібно буде дуже ретельно вивчити їх результати щодо рівня реальної економії енергоресурсів та коштів на їх оплату, необхідних обсягів фінансування з боку держави, територіальних громад, населення та обсягів потрібних кредитних ресурсів, наявності проблем з оплатою власників квартир внесків на відновлення будинків, шляхів розв'язання цих проблем та заохочення населення до здійснення інвестицій у технічний стан та енергетичну ефективність житлових будинків.

На другому етапі можна буде відкоригувати зазначений вище порядок фінансування першого капітального ремонту житлових будинків після приватизації окремих квартир на перехідний період та приймати до реалізації усі проекти, які будуть підготовлені відповідно до нього.

На третьому етапі відпрацьований за результатами перших двох етапів механізм можна буде застосовувати широкомасштабно до повного вико-

нання державою та територіальними громадами свого обов'язку колишнього власника житла щодо участі в організації та фінансуванні першого капітального ремонту будинків.

Для успішності впровадження такого механізму визначальну роль будуть відігравати два моменти.

По-перше, особливо на перших етапах обов'язково потрібно буде уникнути практики подвійних стандартів. Тобто жодної копійки бюджетних коштів не повинно бути використано за іншим механізмом ніж той, що буде викладений у зазначеному вище порядку. Якщо такий порядок буде прийнято у середині бюджетного року, коли вже повністю сформовані доходні та витратні частини бюджетів, а також заплановані заходи з їх виконання, можна буде рекомендувати учасникам бюджетного процесу переглянути відповідні документи з метою реалізації заходів, цим порядком передбачених.

По-друге, потрібен буде координаційний центр, що виконуватиме функції управління проектами. Це може бути державна неприбуткова установа на кшталт житлових агенцій, що існують у країнах Балтії, яка не матиме владних повноважень, а опікуватиметься питаннями практичної реалізації механізму. Вона може виконувати розпорядника бюджетних коштів, що спрямовуються на цю мету, а також надавати різноманітні послуги залученим сторонам – інформаційні, консультаційні, здійснення енергоаудиту тощо.

Запроваджувати такий центр можна також поступово відповідно до стадії впровадження нового механізму фінансування відновлення житлового фонду. Так, на першому етапі можливо створення лише центрального органу, який візьме на себе функції з управління реалізацією пілотних проектів. На другому етапі можна розглянути питання щодо створення регіональних органів, які будуть управляти реалізацією відповідних проектів у регіоні (наприклад, схід, захід, північ, південь, центр). На третьому етапі доцільно було б створити розвинуту мережу органів, які б управляли реалізацією державної житлової політики у містах та районах.

Перелік посилань

1. **Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду»**
2. **Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.92 № 572 «Про механізм впровадження Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду»**

3. **Постанова Кабінету Міністрів України від 06.11.95 № 891** «Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність загальнодержавного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або оперативному управлінні підприємств, установ, організацій»
4. **Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.07 № 218** «Про затвердження Порядку використання у 2007 році субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток»
5. **Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.07 № 232** «Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства»
6. **Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.07 № 233** «Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Ремонт і реконструкція теплових мереж і котелень»»
7. **Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.07 № 331** «Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для капітального ремонту та модернізації ліфтів житлового фонду»
8. **Постанова Кабінету Міністрів України від 16.04.07 № 629** «Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»

Отримано 24.04.08