



Городской пейзаж с фигурой. Фрагмент. Художник М.К. Соколов. Начало 1930-х гг.

УДК 332.87:365.48



Костышак М.М.

Современные методы планирования и финансирования капитального ремонта жилищного фонда города

Костышак Михаил Михайлович, заместитель главы администрации г. Электрогорск (Московская область).

E-mail: Anatoly-fa@mail.ru

В широком спектре задач, которые должны быть решены для достижения расширенного воспроизводства человеческого потенциала высокоактуальны и приоритетны задачи обеспечения потребностей населения в комфортном жилье, отвечающем современным требованиям. Для достижения указанной стратегической цели необходимо стимулировать расширение нового комфортного жилья, существенно улучшить функционирование и техническое состояние жилищного фонда – системообразующего компонента сферы ЖКХ. Эффективное планирование и финансирование текущего и капитального ремонта жилищного фонда является неотъемлемой частью инновационной экономики государства. В статье рассмотрены и проанализированы основные механизмы этих процессов, **обоснована целесообразность новой постановки задачи перспективного планирования ремонтных работ**, определяющей привязку работ ко времени и срокам проведения отдельных видов ремонта на всех объектах программы, при которой не требуется раздельное объемное и календарное планирование. Выработан оптимальный для нашей страны механизм с учетом исторических особенностей домостроительства и современного состояния жилищного фонда.

Ключевые слова: инновационная экономика, строительство, ЖКХ, жилищный фонд, целевое и объемное планирование, капитальный ремонт.

Одной из ключевых целей социально-экономического развития страны является расширенное воспроизводство человеческого потенциала. В широком спектре задач, которые должны быть решены для достижения этой стратегической цели, высокоактуальны и приоритетны задачи обеспечения потребностей населения в комфортном жилье, отвечающем современным требованиям. Для достижения указанной

стратегической цели необходимо не только стимулировать расширение строительства нового комфортно- и энергосберегающего жилья, но существенно улучшить функционирование и техническое состояние жилищного фонда – системообразующего компонента сферы ЖКХ.

Характерными особенностями жилищного фонда первых массовых серий, построенного в 50–80 гг. XX века, являются несовершенство планировочных решений квартир (малые размеры жилых комнат, дефицит подсобных помещений, отсутствие удобной встроенной мебели, отсутствие либо крайне малые размеры летних помещений), однообразии и невыразительности внешнего облика зданий. Одна из наиболее острых проблем – значительный моральный износ зданий и несоответствие эксплуатационных качеств инженерно-технической инфраструктуры современным требованиям по электро-, тепло- и гидроизоляции жилых помещений, их защите от шума.

Особенности жилищного фонда, построенного за период с 1981 по 2000 гг., проявились в достаточно прогрессивных для своего времени объемно-планировочных и инженерно-технических решениях. Большинство жилых домов того периода были достаточно экономичными и соответствовали требованиям действующих норм по площади и планировке квартир. Однако за время, прошедшее с момента постройки этого жилищного фонда (от 10–15 до 25–30 лет) его текущий ремонт на многих объектах был неудовлетворительным, а капитальный ремонт ни разу не производился. Хотя многие здания того периода ещё имеют небольшой эксплуатационный ресурс, большинство инженерных систем требуют срочной замены¹.

Учитывая отмеченные обстоятельства, можно утверждать, что сохранение существующего жилищного фонда, его эффективное использование невозможно без проведения своевременных восстановительных мероприятий, к числу которых относится капитальный ремонт. Сегодня назрела острая необходимость в осуществлении комплекса системных мероприятий по продлению срока службы строительных конструкций значительной доли жилых домов практически по всей территории нашей страны. На законодательном уровне стимулировать решение данной проблемы призван институт собственности.

Традиционный подход к формированию программ капитального ремонта жилищного фонда заключался в применении балансовых моделей и последовательном решении множества задач объемного и календарного планирования методами сетевого планирования и управления². В рыночных условиях применение такого подхода связано с определёнными трудностями, основными из которых являются значительные объёмы информации, требуемой для проведения расчётов и необходимость увязки результатов решения задач объемного и календарного планирования. Проблема заключается в том, что, с одной стороны, для решения задачи объемного планирования в качестве исходных данных используются показатели эффективности выполнения работ, которые, с другой стороны, непосредственно зависят от результатов решения задачи календарного планирования.

При решении задачи календарного планирования определяется упорядоченная по времени последовательность выполнения работ, оптимизация которых проводится путём решения задачи объемного планирования. Таким образом, результаты решения каждой из задач существенно влияют на исходные данные и результаты решения другой. Следовательно, **целесообразна новая постановка задачи перспективного планирования ремонтных работ**, определяющая привязку работ ко времени и срокам проведения отдельных видов ремонта на всех объектах программы, такая, при которой не требуется раздельное объемное и календарное планирование.

С принятием новой редакцией Жилищного кодекса РФ ответственность за проведение капитального ремонта переложена с местных администраций на собственников жилья. Институт собственности в сфере ЖКХ относительно эффективно заработал на первичном рынке жилья при осуществлении операций купли-продажи. Однако задачи проведения капитального ремонта жилищного фонда, по-прежнему, остались в ведении органов местного самоуправления (ОМСУ)³. В условиях хронического недофинансирования жилищного фонда эта задача для большинства граждан и ОМСУ практически нереализуема.

Сложившаяся к настоящему времени действующая система планирования и финансирования капитального ремонта ориентирована в основном на аварийно-восстановительные работы. В ней фактически отсутствует сбалансированная система перспективного и текущего планирования и финансирования ремонтных работ. Планы носят преимущественно текущий или оперативный характер. При этом объёмы финансирования работ по капитальному ремонту жилья существенно возрастают, а выделяемые финансовые средства используются крайне нерационально. Собственники жилья не принимают реального участия в процессе организации и финансирования капитального ремонта. Поэтому сохранение существующей ситуации ведет не только к стагнации данной сферы деятельности ЖКХ, но нарастанию физического и функционального износа жилищного фонда города.

Изложенные и многие другие факты свидетельствуют о необходимости *формирования современной качественно новой политики капитального ремонта многоквартирных домов во всех городах страны, ориентированной на профилактический режим эксплуатации, перспективное планирование текущих работ и капитального ремонта*. Важным направлением развития ЖКХ в городах страны является формирование эффективной системы капитального ремонта многоквартирных домов. Но для проведения эффективной ремонтной политики необходимо решить ряд задач теоретического и практического характера, изучению которых и посвящено настоящее исследование.

В наше время жилищный фонд находится в процессе воспроизводства, который реализуется посредством нового строительства, модернизации, реконструкции и качественного капитального ремонта.

¹ Булгаков С.Н. Эффективные направления решения жилищной проблемы в стране // Строительные материалы, оборудование, технологии XXI века. 2008. № 5. С. 58–60.

² Евдокименко Н.Л. Инструментарий оптимизации программ капитального ремонта жилищного фонда // Вестник РГТЭУ. 2009. № 8(35). С. 49–54.

³ Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики. М., 2009. С. 14–79.

Капитальный ремонт играет ключевую роль в простом воспроизводстве и представляет собой полную либо частичную замену выводимых из эксплуатации конструктивных элементов объектов. Его результатом является снижение физического износа эксплуатируемых объектов. Нередко капитальный ремонт проводится одновременно с модернизацией и реконструкцией многоквартирных домов, но всякий раз является самостоятельной формой воспроизводства, направленной на снижение физического износа.

Таблица 1

Распределение общей площади жилых помещений, числа жилых домов (индивидуально-определенных зданий), числа многоквартирных жилых домов по годам постройки и проценту износа в 2009 г. по Российской Федерации¹

По годам возведения:	Общая площадь жилых помещений		Число жилых домов (индивидуально-определенных зданий)		Число многоквартирных жилых домов	
	тыс. кв. м.	%		%		%
до 1920	83405,7	2,7	814109	5,1	143468	4,4
1921–1945	150958,6	4,9	1710393	10,7	236593	7,4
1946–1970	980830,0	31,4	7183862	44,4	1211776	38,0
1971–1995	1387830,3	44,3	4581958	28,5	1415606	43,8
после 1995	570063,5	16,6	1972430	11,3	216309	6,4
По проценту износа:						
от 0 до 30%	1949592,0	61,0	6252917	38,1	1262405	39,5
от 31% до 65%	1098463,7	35,2	8854503	54,9	1655577	51,8
от 66% до 70%	86006,4	2,8	850543	5,3	206267	6,4
свыше 70%	31622,6	1,0	277925	1,7	75157	2,3

К сожалению, приходится констатировать, что действующая система планирования и финансирования капитального ремонта не в полном объёме решает задачи воспроизводства объектов города и имеет ряд негативных особенностей:

- 1) неполнота нормативно-правовой базы капитального ремонта;
- 2) игнорирование интересов потребителей (собственников и жильцов ремонтируемых зданий);
- 3) острый дефицит ресурсов;
- 4) неполнота и ограниченность функций участников ремонтного процесса;
- 5) недостаточная профессиональная подготовка участников (как со стороны заказчика, так и исполнителей);
- 6) отсутствие стратегических целей и задач развития жилищного фонда;
- 7) неразвитость функций прогнозирования и стратегического планирования воспроизводства;
- 8) неразработанность методических материалов в сфере капитального ремонта;
- 9) неполнота и недостоверность используемой информации о составе и состоянии жилищного фонда города;
- 10) отсутствие мотивационных и психологических установок всех участников ремонтного процесса на проведение эффективной ремонтной политики в городе и некоторые другие.

Для разрешения указанных проблем необходима разработка новой **системы комплексного планирования и финансирования капитального ремонта (СКПФ КР) многоквартирных жилых объектов города.**

Существующая в настоящее время система не отвечает многим требованиям комплексности. СКПФ КР многоквартирных жилых объектов города относится к классу сложных управленческих социально-экономических систем. Она должна охватывать весь процесс планирования и финансирования в целом, отличаться сложной структурой, включающей ряд функциональных подсистем и элементов.

Представляется, что СКПФ КР жилищного фонда города могла бы стать надёжной основой для обеспечения устойчивого функционирования городских объектов и расширенного воспроизводства жилищного фонда. Основными участниками предлагаемой системы могли бы стать собственники реконструируемых или ремонтируемых объектов, а заказчиками на проведение ремонтных работ – генеральные подрядные ремонтно-строительные организации.

Данная система позволит скоординировать цели и задачи, потребности и ресурсы, а также мощности ремонтно-строительной базы, оптимизировать их использование.

В то же время для реализации комплексного планирования необходимо выполнение следующих принципов: 1) целенаправленность; 2) ресурсообеспеченность; 3) концептуальность; 4) системность; 5) программно-целевое планирование и управление проведением ремонтных работ; 6) социальная ориентированность; 7) конкурентность.

Целью СКПФ КР должно стать обеспечение надлежащей сохранности и развития жилищного фонда именно на перспективный период. Важнейшим аспектом и одной из главных её задач должен стать реальный учет интересов всех участников рассматриваемого процесса и, в первую очередь, – собственников многоквартирных домов.

Основными функциональными подсистемами комплексного планирования являются прогнозирование, программирование и координация ремонтных решений, основными обеспечивающими подсистемами – нормативно-правовая, инновационная, организационно-методическая, финансово-инвестиционная, кадровая, ма-

¹ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание в России. 2010: Стат. сб. / Росстат. М., 2010, С. 20.

териально-техническая, информационная, информационно-аналитическая и социально-психологическая.

Важным и необходимым элементом формирования и развития СКПФ КР жилых объектов города является формирование адресных программ капитального ремонта по средствам интегрального физического износа, отраженного в технико-экономических паспортах многоквартирных домов.

Разработка перспективных и оперативных планов капитального ремонта жилья должна базироваться на научно обоснованной методической основе, включающей основные принципы, цели и задачи, апробированные методы, организационные аспекты и необходимое ресурсное обеспечение планового процесса.

Важнейшими принципами планирования ремонтных работ служат: перспективность, системность, вариативность, непрерывность, ресурсообеспеченность и оптимальность.

Учет специфики производства ремонтных работ и фактора совмещения ремонтных операций обуславливает необходимость *многовариантного подхода* к планированию ремонтных работ, разработку и совершенствование механизма выбора оптимальных программ ремонтного обслуживания. Реализация данного принципа может быть обеспечена решением системы оптимизационных задач.

Основными этапами прогнозирования и планирования капитального ремонта: оценка сложившихся стартовых условий, прогнозирование состояния ОФ и объёмов капитального ремонта на перспективный период, обоснование целей и задач плана, определение потребности в объёмах капитального ремонта, обоснование величины требуемых ресурсов, увязка потребности в ремонтах с ресурсами и разработка проекта плана капитального ремонта, который представляется на согласование и утверждение в органы управления городом. В процессе планирования капитального ремонта проводится разработка адресной программы капитального ремонта зданий.

Важнейшими критериями эффективности проведения ремонтных операций должны быть минимизация затрат на воспроизводство жилищного фонда в долгосрочной перспективе и затрат на реализацию каждого конкретного плана ремонтных работ, при условии минимизации предельно допустимых отклонений ремонтных операций от стандартных графиков работ по капитальному ремонту объектов.

Для формирования однородных групп объектов, повышения оперативности расчётов и их оптимизации целесообразно проводить обоснованную классификацию и таксономию ОФ ЖКХ.

Одной из наиболее острых проблем является финансирование капитального ремонта жилищного фонда города. Данная проблема имеет следующие аспекты: источники финансирования, механизмы привлечения финансовых средств, эффективность их использования.

Возможными источниками финансирования капитального ремонта жилищного фонда являются: плата потребителей, бюджетные ресурсы, привлеченные средства и прочие источники. Как показывает зарубежный опыт, основным из них являются платежи потребителей, т. е. населения и арендаторов жилья¹.

Следствием активизации процессов реформирования сферы ЖКХ стало повышение ответственности не только органов местного самоуправления, но и собственников жилья за своевременное проведение капитального ремонта жилищного фонда. Это обстоятельство, а так же необходимость дальнейшего развития рыночных отношений в этой сфере предопределили важность поиска такого инструментария формирования и оптимизации программ капитального ремонта жилищного фонда, который в максимальной степени соответствовал современным реалиям сферы ЖКХ и позволял учитывать интересы всех участников.

По мнению автора, реформирование сферы ЖКХ и современного состояния жилищного фонда сегодня сталкивается с целым спектром серьёзных проблем. Среди основных из них необходимо выделить рост затрат на производство услуг, высокую стоимость строительства нового жилья, длительный срок окупаемости инфраструктурных инвестиционных проектов, недостаточную предсказуемость тарифной политики, непрозрачность финансовых потоков, а также отсутствие системного подхода к реформированию сферы ЖКХ со стороны государства. Решить указанные и другие проблемы представляется возможным путём создания принципиально новых организационно-экономических и информационно-аналитических механизмов, внедрения современного инструментария их практической реализации.

Системообразующим элементом сферы ЖКХ является жилищный фонд, который с течением времени в результате воздействия различных факторов постепенно снижает и утрачивает свои эксплуатационные, технические, качественные потребительские и другие показатели. По расчётам специалистов, для нормального воспроизводства жилищного фонда в России ежегодно должно вводиться не менее 1 кв. м жилья на человека. Однако объёмы и темпы роста нового строительства таковы, что решить эту проблему только за счёт их роста в ближайшее время не удастся. Для поддержания основных параметров жилищного фонда на должном уровне необходимо периодически проводить его качественный капитальный ремонт.

Как справедливо отмечает Н.Л. Евдокименко, хотя конечной целью капитального ремонта является восстановление и целесообразное улучшение эксплуатационных характеристик жилищного фонда, а также обеспечение надёжности его функционирования, в большинстве субъектов Российской Федерации затраты на капитальный ремонт жилищного фонда составляют всего 20–40% потребности², что приводит к дальнейшему снижению его качественных характеристик и требует переосмысления экономической сущности капитального ремонта жилищного фонда как одного из важнейших компонентов всего механизма его эффективного воспроизводства.

В результате проведенного нами анализа отечественного и зарубежного опыта финансирования капитально-

¹ Костецкий Н.Ф., Гурко А.И. Зарубежный опыт государственного регулирования воспроизводства жилищного фонда, его сохранения и модернизации // Экономика строительства. 2003. № 1. С. 13–30.

² См.: Евдокименко Н.Л. Инструментарий формирования и оптимизации программ капитального ремонта жилищного фонда. Автореф. ... канд. экон. наук. М., 2010.

го ремонта жилищного фонда¹ выявлены диаметрально противоположные подходы к решению исследуемой проблемы. В большинстве экономически развитых стран жилищная сфера является объектом экономического и административного регулирования с использованием разнообразных форм её финансирования (субсидирования, кредитования, предоставления государственных гарантий и др.). В этих странах существуют свои особенности реконструкции и модернизации существующего жилищного фонда. В нашей стране реализовывались, как правило, лишь единичные показательные проекты, а реального опыта проведения успешных крупномасштабных программ капитального ремонта жилищного фонда пока нет.

С принятием Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изменениями и дополнениями)² и Федерального закона от 1 дек. 2008 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ появилась реальная возможность изменить сложившуюся ситуацию. В соответствии с Федеральным законом № 225-ФЗ запускается механизм софинансирования программ капитального ремонта из средств Фонда (предоставление государственных субсидий), региональных и местных бюджетов с привлечением финансовых средств собственников жилья. Для реализации этого механизма разработан обобщенный алгоритм, который может использоваться органами местного самоуправления для формирования программ капитального ремонта жилищного фонда.

Действующие в настоящее время нормативно-методические документы не предусматривают выделение платежа на проведение капитального ремонта жилья в составе жилищно-коммунальных платежей населения. Анализ существующих в настоящее время организации и финансирования капитального ремонта жилищного фонда в ряде российских городов показал их несоответствие потребностям, целям и задачам современной эффективной политики расширенного воспроизводства жилого фонда.

Для решения существующих проблем предлагаются следующие основные направления совершенствования организации и финансирования капитального ремонта жилищного фонда города:

- увеличение объёмов финансирования капитального ремонта жилищного фонда за счёт расширения спектра ресурсных источников;
- целевое использование бюджетных средств на капитальный ремонт жилищного фонда города;
- участие собственников многоквартирных домов в финансировании работ капитального характера в размере не менее 5% от суммы необходимой на выполнение указанных работ;
- участие населения в финансировании работ капитального ремонта жилья;
- формирование инновационных программ капитального ремонта с использованием технико-экономических паспортов;
- инвесторская поддержка проведения капитального ремонта жилья и другие источники финансирования.

Таким образом, на основании результатов анализа организационно-экономических механизмов капитального ремонта жилищного фонда, можно сделать вывод о том, что основным способом успешной реализации данного процесса является возможность *активного участия собственника* на всех стадиях проведения капитального ремонта многоквартирного дома.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. N 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изменениями и дополнениями) // Гарант. Информационно-правовой портал. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12154776>
2. Федеральный закон от 1 декабря 2008 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Консультант-Плюс. Интернет-версия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107711;fld=134;dst=4294967295;from=82070-0>
3. Булгаков С.Н. Эффективные направления решения жилищной проблемы в стране // Строительные материалы, оборудование, технологии XXI века, 2008, №5.
4. Евдокименко Н.Л. Инструментарий оптимизации программ капитального ремонта жилищного фонда // Вестник РГТЭУ. 2009. № 8(35).
5. Евдокименко Н.Л. Инструментарий формирования и оптимизации программ капитального ремонта жилищного фонда. Автореф. ... канд. экон. наук. М., 2010
6. Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание в России. 2010: Стат. сб. / Росстат. М., 2010.
7. Костецкий Н.Ф., Гурко А.И. Зарубежный опыт государственного регулирования воспроизводства жилищного фонда, его сохранения и модернизации. // Экономика строительства. 2003. № 1.
8. Костышак М.М. Капитальный ремонт жилья: проблемы и перспективы // Экономический анализ: теория и практика. 2010. № 41(206).
9. Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики. М., 2009.

¹ Костышак М.М. Капитальный ремонт жилья: проблемы и перспективы // Экономический анализ: теория и практика. 2010. № 41(206).

² Федеральный закон от 21 июля 2007 г. N 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изменениями и дополнениями) // Гарант. Информационно-правовой портал. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12154776/>

³ Федеральный закон от 1 декабря 2008 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Консультант-Плюс. Интернет-версия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107711;fld=134;dst=4294967295;from=82070-0>