СТРОИТЬ ЖИЛЬЯ БОЛЬШЕ И ЛУЧШЕ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ПРОМЫШЛЕННОСТИ, СТРОИТЕЛЬСТВУ И НАУКОЕМКИМ ТЕХНОЛОГИЯМ
Мартин Люцианович Шаккум

В Послании Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 26 марта 2007 года, определяющем стратегические задачи развития страны, особое место уделено решению жилищной проблемы. Это требует от федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, строительного сообщества поиска новых подходов и решений, дополнительных мер, позволяющих интенсивно развивать массовое жилищное строительство, обеспечивать проведение капитального ремонта жилищного фонда и расселение граждан из аварийного жилищного фонда, повышать эффективность жилищно-коммунального хозяйства. Успешное решение поставленных задач невозможно без создания необходимой правовой базы.

Создание законодательных основ регулирования строительной деятельности

В течение длительного времени на федеральном уровне отсутствовало комплексное законодательное регулирование строительной деятельности.

Градостроительный кодекс РФ, принятый в 1998 году, носил выраженный отпечаток законов так называемого «советского» типа с характерным наличием только самых общих правовых норм, которые не могут быть реализованы без принятия многочисленных подзаконных актов. Поэтому Градостроительный кодекс не являлся и не мог быть законом прямого действия. Федеральный закон «Об архитектурной деятельности», принятый в 1995 году, изначально регулировал ограниченный круг взаимоотношений архитектурного и строительного сообщества по поводу внешне-

го и внутреннего облика зданий и сооружений, их пространственной, планировочной и функциональной организации. В результате внесенных в последующем изменений предмет регулирования этого закона еще больше ограничен.

Регулирование вопросов, связанных со строительством, осуществлялось многочисленными нормативными правовыми актами Правительства РФ, министерств и ведомств, а также нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Такая ситуация создавала на практике серьезные трудности для лиц, непосредственно работающих в строительном секторе, в том числе потому, что в разных субъектах РФ закреплялась своя специфика осуществления строительной деятельности.

Новый Градостроительный кодекс РФ, разработанный депутатами Государственной Думы – членами фракции «Единая Россия» и принятый в декабре 2004 года в составе пакета законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, стал шагом на пути перехода к законодательным актам прямого действия. Он урегулировал весь процесс строительства, реконструкции, капитального ремонта зданий, строений, сооружений, начиная от этапа инженерных изысканий для подготовки проектной документации и заканчивая выдачей разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. В этом смысле предмет Градостроительного кодекса РФ приобрел большее сходство с соответствующими законами зарубежных стран, регулирующими урбанистику и строительную деятельность.

Концепция Градостроительного кодекса РФ заключается в создании таких условий, когда инициатива освоения территории, в том числе жилищного строительства, будет исходить от органов власти, активно предлагающих застройщику широкий фронт работ на заранее подготовленных для освоения и застройки территориях.

В частности, нормы Градостроительного кодекса РФ предусматривают установление прозрачных процедур землепользования и застройки. Орган местного самоуправления должен устанавливать виды разрешенного использования для территориальных зон, а не индивидуально для каждого земельного участка. Устанавливается исчерпывающий перечень оснований, когда застройщику может быть отказано в выдаче разрешения на строительство или на ввод объекта в эксплуатацию.

Первые итоги реализации нового законодательства

Законодательные инициативы депутатов Государственной Думы, в результате которых в 2004 году был принят пакет из 27 законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, дали определенные позитивные результаты. В 2006 году стартовал приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», правовой базой которого стал упомянутый пакет законов. Национальный проект по доступному жилью призван создать в стране качественно иную систему приобретения жилья гражданами, соответствующую принципам рыночной экономики. Национальный проект рассчитан на 5 лет (2006–2010 годы) и предусматривает активизацию 4 основных направлений решения жилищной проблемы:

– увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;
– повышение доступности жилья;
– увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры;
– обеспечение жильем отдельных категорий граждан, перед которыми государство имеет установленные законом обязательства (ветераны и инвалиды войны, военнослужащие, чернобыльцы и др.).

Первые итоги реализации приоритетного национального проекта внушают оптимизм.

1. Достигнут значительный прирост объемов жилищного строительства. В 2006 году введено в эксплуатацию 50,55 млн. кв. м общей площади жилья, или 116,3% к 2005 году. Из этого объема населением за свой счет и с помощью кредитов построено 139,9 тыс. индивидуаль-

ных жилых домов общей площадью 19,8 млн. кв. м, или 39,5%. В 2006 году построено 604,7 тыс. квартир, что на 17,3% больше, чем в 2005 году.

По итогам I полугодия 2007 года положительная динамика ввода нового жилья сохранилась, и его объемы достигли в целом по Российской Федерации 134,8% по отношению к I полугодию 2006 года.

В 2006 году в 78 субъектах РФ объемы построенного жилья превысили уровень 2005 года. Наиболее высокие темпы роста жилищного строительства достигнуты в Калининградской (188,4%), Мурманской (169,2%), Ивановской (167,0%), Магаданской (153,7%), Новосибирской (152,4%), Сахалинской (147,1%), Камчатской (145,9%), Архангельской (140,9%), Читинской (132,9%), Пензенской (127,9%), Ленинградской (126,0%), Тульской (126,1%), Кемеровской (125,4%), Рязанской (125,1%), Волгоградской (123,6%) областях.

Если обратиться к такому показателю, как объем строительства, то половину годового ввода жилья обеспечили 10 субъектов РФ. В числе лидеров Московская область, где введено 12,8% от общей площади построенного в России жилья, в Москве – 9,6%, в Краснодарском крае – 5,3%, в Республике Татарстан – 3,5%. Крайняя неравномерность строительства жилья на душу населения по регионам выражается в том, что при среднем вводе по стране 0,35 кв. м разброс составляет от 0,02 кв. м в Мурманской области до 0,9 кв. м в Московской области.

2. Объем выдаваемых ипотечных кредитов в 2006 году составил 260 млрд. рублей, что более чем в 2 раза выше прогнозируемого показателя. Расширение рынка ипотеки сопровождается увеличением количества кредитных организаций, реализующих ипотечные программы. Количество банков, выдающих ипотечные кредиты, выросло на 9% и составило 442 (663 банка выдают кредиты на покупку жилья). По данным Банка России, в I квартале 2007 года выдано ипотечных жилищных кредитов на 82,3 млрд. рублей, что на 28% превышает показатель I квартала 2006 года.

3. В 2006 году в промышленности строительных материалов выросло производство основных материалов, изделий и конструкций. Производство цемента в 2006 году по сравнению с 2005 годом возросло на 12,8%, листов асбестоцементных (шифера) – на 2%, стекла строительного – на 34,1%, стекла листового термополированного – на 29,8%, линолеума – на 29,1%, мягких кровельных материалов – на 9,2%, изделий санитарных керамических – на 16,5%, минеральной ваты и изделий из нее – на 7,1%, стеновых материалов – на 5%, кирпича строительного – на 1,6%, сборного железобетона – на 5,7%, панелей и других конструкций для крупнопанельного домостроения – на 1,8%, материалов строительных нерудных – на 9,6%, щебня и гравия – на 7,4%.

В результате уровень обеспеченности населения жильем в среднем на одного россиянина в 2006 году составил 20,9 кв. м, а ввод жилья на одного человека – 0,35 кв. м. Конечно, такой уровень не может считаться удовлетворительным, учитывая, что в среднем по странам Европы на человека приходится 42 кв. м жилья, а годовой объем строительства на душу населения составляет около 1 кв. м.

Проблемы, выявившиеся на первом этапе реализации нацпроекта

Несмотря на заметное увеличение ввода жилья, на рынке в последние годы образовался существенный дисбаланс спроса и предложения. Платежеспособный спрос населения был простимулирован кратным ростом ипотечного кредитования без адекватного увеличения объемов строительства.

В результате коэффициент, характеризующий доступность жилья (рассчитываемый как число лет, за которые семья из 3 человек могла бы приобрести по средней рыночной стоимости стандартную квартиру общей площадью 54 кв. м, если бы направляла на эти цели весь свой совокупный денежный доход), в 2006 году вырос до 4,7 года. В соответствии с контрольными показателями Федеральной целевой программы «Жилище» в 2006 году коэффициент должен был снизиться до 3,5 года. Увеличение данного показателя по сравнению с предыдущими годами на фоне роста доходов граждан произошло за счет резкого повышения стоимости жилья.

В 2006 году стоимость строительства 1 кв. м общей площади жилья в целом по Российской Федерации составила 13 662 рубля. В то же время рыночная стоимость первичной продажи достигла 32 500 рублей за 1 кв. м и возросла за год на 25–30%. За 2005–2006 годы рост цен на жилье превысил средний рост доходов граждан за тот же период на 20%.

Учитывая задачу, поставленную Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию РФ 2007 года, ежегодного ввода, начиная с 2010 года, как минимум 100 млн. кв. м, необходимо принять дополнительные меры законодательного, организационного и финансового характера, направленные на стимулирование жилищного строительства. По нашему мнению, эти меры должны включать демонополизацию строительного рынка, вовлечение в строительные программы малого и среднего бизнеса с обеспечением их кредитными ресурсами, расширение рынка земельных участков, предназначенных для жилищного строительства, а также использование разнообразных форм государственной поддержки, включая непосредственное бюджетное финансирование строительства объектов инженерной инфраструктуры, а также государственный заказ на строительство жилья для ряда категорий граждан. Органы местного самоуправления, выступая заказчиками строительства больших объемов социального жилья, сохраняют ключевую роль на строительном рынке.

Совершенствование законодательного регулирования строительной деятельности

С принятием нового Градостроительного кодекса РФ законотворческая работа не закончилась. Можно выделить два основных направления, по которым должно идти совершенствование нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы строительства. Первое – это создание условий для увеличения объемов строительства, устранение избыточных административных барьеров. Второе – это повышение безопасности объектов капитального строительства. Оба направления тесно связаны с реализацией приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

По первому направлению следует отметить принятый Государственной Думой в период осенней сессии 2006 года Федеральный закон №232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ», который внес в более чем 40 федеральных законов комплексные изменения, направленные на снятие административных барьеров в строительной сфере. Реализованы нормы Градостроительного кодекса о введении единой государственной экспертизы проектной документации и единого государственного строительного надзора. Теперь вместо более чем 20 заключений уполномоченных органов застройщик будет получать одно заключение по результатам государственной экспертизы проектной документации. Государственный строительный надзор также будет осуществляться одним органом.

Необходимо подчеркнуть, что вопреки утверждениям многочисленных критиков специализированные экспертизы и надзоры (экологический, санитарно-эпидемиологический и т.д.) не исключаются, но будут проводиться в рамках единой государственной экспертизы проектной документации и единого государственного строительного надзора.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ при государственной экспертизе производится оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий.

Ожидается, что с введением этих норм сроки подготовки проектной документации сократятся более чем в 2 раза.

С вступлением в силу Федерального закона №232-ФЗ решена очень серьезная проблема – будет возобновлена реализация крупных строительных проектов по сносу аварийного жилья и строительству на его месте нового. К сожалению, принятые в 2004 году нормы Земельного кодекса РФ об аукционе как единственном способе предоставления земельных участков для строительства жилья фактически заблокировали возможность участия инвесторов в процессе развития таких территорий. До этого глава муниципалитета мог заключить с той или иной организацией инвестиционный контракт, предусматривающий участие этого застройщика в переселении граждан из ветхого и аварийного жилья.

С введением единственного способа предоставления земли под жилищную застройку – аукциона – не были предусмотрены особенности данной процедуры. Получалось, что сначала муниципалитет за собственные деньги должен расселить жителей из аварийного жилья, снести такое жилье, обеспечить земельный участок инфраструктурой и только потом выставить его на торги. Естественно, у муниципалитетов необходимые для этого средства отсутствовали, и ситуация стала тупиковой.

На протяжении полутора лет крупные проекты, по сути дела, были заблокированы. В настоящее время ситуация исправлена: по новому закону проводится аукцион на право заключить договор о развитии застроенной территории, а не на приобретение площадки. Победившие в аукционе застройщики теперь будут предоставлять муниципалитетам жилье для отселения граждан, а затем бесплатно без аукциона получать земельный участок под строительство.

Для исполнения этого полномочия органам местного самоуправления прежде всего необходимо утвердить муниципальные адресные программы, включающие многоквартирные дома, планируемые к сносу или реконструкции. Органы местного самоуправления должны задать и параметры развития таких территорий, в том числе утвердить градостроительные регламенты, рассчитать показатели обеспечения территории объектами социального и коммунально-бытового назначения.

К достоинствам упомянутого Федерального закона №232-ФЗ следует также отнести регламентирование порядка изменения границ населенных пунктов, порядка прекращения прав на земельные участки. Введена упрощенная схема вовлечения в хозяйственный оборот земель сельскохозяйственного назначения для жилищного строительства.

Законом вводятся 4 случая предоставления земельных участков для жилищного строительства без проведения аукциона, в том числе лицам, с которыми заключен государственный или муниципальный контракт на строительство объектов, финансируемых полностью за счет средств бюджетов. Это позволит строить муниципальное жилье для малоимущих, а также для отдельных категорий граждан, перед которыми у государства имеются обязательства, таких, как военнослужащие, вынужденные переселенцы и т.д.

Внесенные Федеральным законом №232-ФЗ изменения в законодательство не исчерпывают необходимых мер по снижению административных барьеров в строительстве. Требуется дальнейшее совершенствование порядка предоставления земельных участков и установления на федеральном уровне сроков и процедур. Это позволит уйти от произвола чиновников в строительной сфере.

В период весенней сессии 2007 года Государственной Думой принят Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости». В осеннюю сессию 2007 года Госдума рассмотрела два других законопроекта, также направленных на снятие административных барьеров, – о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений в связи с принятием Закона «О государственном кадастре недвижимости» и в целях совершенствования проведения землеустройства. Именно при формировании земельного участка и постановке его на государственный кадастровый учет застройщик сталкивается с многочисленными барьерами, поскольку в настоящее время отсутствуют четко установленные прозрачные процедуры и правила.

В осеннюю сессию 2007 года Государственная Дума рассмотрела во втором чтении проект федерального закона о развитии малоэтажного домостроения, которым предлагается определить

организационно-правовые формы некоммерческих объединений граждан, участвующих в малоэтажном строительстве, а также правовые, экономические и организационные основы деятельности таких объединений, формы содействия органов государственной власти и местного самоуправления инициативам граждан по малоэтажному строительству.

Не вызывает сомнения, что развитие малоэтажной жилищной застройки имеет большой потенциал для увеличения объемов жилищного строительства. По данным статистики, начиная с 2000 года малоэтажные здания составляют 40% общего объема ввода жилья. Практика показывает, что частный инвестор охотно приходит в те субъекты РФ, где существуют крупномасштабные региональные проекты по развитию малоэтажного строительства. В качестве примеров можно привести Московскую, Ленинградскую, Свердловскую, Белгородскую области, Татарстан. Там действительно строится много малоэтажных зданий и идет очень серьезное снижение себестоимости, потому что инвесторами внедряются современные технологии строительства.

К преимуществам малоэтажной застройки следует отнести экологичность, технологичность, экономичность, динамичность и, конечно, теплоэффективность, которая для основной части существующей многоэтажной жилой застройки пока еще крайне низка. Легко подсчитать, что, если много строить и не экономить тепло, всех энергоресурсов Российской Федерации не хватит, чтобы обогреть жилье.

Вместе с тем в настоящее время существует ряд проблем, сдерживающих развитие малоэтажного строительства. Важнейшая из них – это недостаточная правовая урегулированность связанных с ним вопросов. Например, отсутствует само понятие малоэтажного жилищного строительства. Не урегулированы в Жилищном кодексе формы государственной поддержки жилищных некоммерческих объединений, не установлен правовой режим общего имущества собственников земельных участков на территории жилищной застройки, не определены способы управления территориями указанной застройки.

Второе важнейшее направление совершенствования законодательства – это обеспечение безопасности зданий, строений, сооружений.

Участившиеся случаи обрушения зданий и сооружений и иные аварийные ситуации, повлекшие человеческие жертвы, свидетельствуют о том, что система обеспечения безопасности при строительстве и эксплуатации объектов капитального строительства нуждается в незамедлительной корректировке. «Трансвааль-Парк», Басманный рынок, бывший цех АЗЛК в Москве, торговый центр «Ашан» в Подмосковье, мост в Екатеринбурге, плавательный бассейн в Пермской области, навес над открытым катком в Ленинградской области, крыша торгового центра в Ярославле, набережная в Вологде – этот перечень аварий и катастроф можно продолжать. По данным Федеральной службы по экологическому, техническому и атомному надзору за 2005–2006 годы, только на объектах общественных и жилых зданий произошло 36 событий, связанных с обрушением, в результате многих из них пострадали и погибли люди.

Хорошо известно, что безопасность здания или сооружения определяется соблюдением установленных требований на каждой стадии жизненного цикла объекта строительства. В настоящее время необходимые требования к этапам строительства любых объектов недвижимости, начиная от инженерных изысканий, проектирования до собственно строительства установлены Градостроительным кодексом РФ. Это государственная экспертиза результатов инженерных изысканий, проектной документации; предъявление выполненных работ строительному контролю и государственному строительному надзору и др.

Все перечисленные процедуры государственной экспертизы, надзора и контроля предусматривают оценку соответствия требованиям технических регламентов. Однако необходимые технические регламенты до сих пор не приняты, несмотря на то что после принятия Закона «О техническом регулировании» прошло уже около пяти лет. Таким образом, первостепенной проблемой строительной отрасли является отсутствие предусмотренной Градостроительным кодексом РФ и Федеральным законом «О техническом регулировании» нормативной правовой базы, обеспечивающей безопасность объектов строительства.

Федеральный закон «О техническом регулировании» установил семилетний переходный период (до 2010 года), в течение которого должны быть приняты технические регламенты. До их принятия нормы ГОСТов, СНиПов остаются обязательными только в части, отвечающей целям технических регламентов, то есть только в отношении вопросов безопасности. В то же время из содержания СНиПа или ГОСТа не всегда можно вычленить те нормы, которые связаны с безопасностью, и отделить их от норм, не связанных с безопасностью. В случае споров решить это может только суд, опираясь исключительно на заключения экспертов.

Кроме того, 14 важнейших СНиПов («Здания жилые многоквартирные», «Метрополитены», «Гидротехнические сооружения. Основные положения» и др.), утвержденных Госстроем России в 2003 году накануне ввода в действие Федерального закона «О техническом регулировании», не зарегистрированы Министерством юстиции РФ и являются документами, необязательными для исполнения. Органам государственного строительного надзора сегодня фактически нечем руководствоваться для проверки соответствия требованиям безопасности используемых строителями проектных решений и технологий, что порождает конфликтные ситуации между государственными органами и строительными компаниями.

Поэтому первоочередной задачей следует считать выполнение заданий правительственной программы на 2006–2008 годы по разработке технических регламентов в области инженерных изысканий, проектирования, строительства и эксплуатации зданий и сооружений.

В 2007 году Государственная Дума приняла изменения в Закон «О техническом регулировании». Следует отметить, что наряду со стандартами в перечень документов, исполнение которых может служить доказательной базой соблюдения технических регламентов, включены своды правил, что позволит сохранить и закрепить использование существующих СНиПов, правил по проектированию, территориальных строительных норм и других документов.

С обеспечением безопасности зданий, строений, сооружений напрямую связано установление на уровне закона наряду с основными техническими требованиями к эксплуатации таких объектов (должны содержаться в технических регламентах) других требований, не являющихся техническими (организация эксплуатации, надзор и т.п.).

В настоящее время, как уже отмечалось, требования к строительству (реконструкции, капитальному ремонту) любых объектов недвижимости (включая объекты незавершенного строительства) установлены Градостроительным кодексом РФ. Вопросы эксплуатации зданий, строений, сооружений в российском законодательстве должным образом не урегулированы.

Отдельными федеральными законами (Жилищный кодекс РФ, законы «Об использовании атомной энергии», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и др.) установлены некоторые требования к эксплуатации объектов капитального строительства. Однако эти требования касаются преимущественно технических устройств и оборудования, находящегося в соответствующих зданиях, строениях и сооружениях. Перечисленные законодательные акты не содержат или содержат недостаточный объем требований к эксплуатации самих зданий, строений, сооружений.

Недостатком действующего законодательства является то, что отсутствует единый (единообразный) механизм обеспечения безопасности при строительстве и эксплуатации объектов капитального строительства, их строительных конструкций и сетей инженерно-технического обеспечения, которые неразрывны как стадии единого жизненного цикла объекта недвижимости. Залог безопасной эксплуатации зданий, строений и сооружений заключается одновременно и в соблюдении требований, предъявляемых к их созданию и регламентирующих эксплуатацию таких объектов (в части строительных конструкций и сетей инженерно-технического обеспечения).

В связи с этим автор настоящей статьи и депутат Государственной Думы В. Н. Ельцов подготовили и внесли в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ», который направлен на урегулирование вопросов эксплуатации объектов капитального строительства.

Законопроект устанавливает порядок, требования к эксплуатации объектов капитального строительства в части поддержания устойчивости, надежности и долговечности зданий, строе-

ний и сооружений, порядок признания объекта аварийным и подлежащим капитальному ремонту, реконструкции, сносу, а также требования к субъектам отношений по эксплуатации объектов капитального строительства, их правам и обязанностям.

Основные параметры эксплуатации того или иного объекта капитального строительства с учетом его функционального назначения, конструктивных особенностей и иных обстоятельств должны быть определены проектной документацией. В связи с этим законопроект дополняет перечень разделов проектной документации требованиями к эксплуатации объекта капитального строительства с учетом его функционального назначения, конструктивных особенностей, природных, географических и иных условий.

За нарушение установленного порядка эксплуатации и технической эксплуатации объектов капитального строительства законопроектом вводится административная ответственность.

В целях проверки деятельности по поддержанию объектов капитального строительства в надлежащем техническом состоянии законопроектом вводится государственный надзор при эксплуатации таких объектов, предметом которого является проверка соответствия технической эксплуатации объектов капитального строительства требованиям технических регламентов, предъявляемых к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности объекта, требованиям проектной документации, а также порядку осуществления технической эксплуатации.

Законопроектом вводится обязанность лиц, осуществляющих техническую эксплуатацию, возместить вред, причиненный жизни, здоровью граждан, имуществу граждан и юридических лиц в результате несоблюдения требований технических регламентов, проектной документации. В случае ненадлежащего осуществления государственного надзора уполномоченным федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта Федерации субсидиарную ответственность за причинение указанного вреда несут соответственно Российская Федерация и субъект РФ.

Законопроектом также вводятся понятия «капитальный ремонт», «текущий ремонт», «конструктивные и иные характеристики надежности и безопасности объекта». Это обусловлено тем, что в законодательстве данные понятия не раскрыты, в связи с чем возникает их неоднозначное толкование на практике. Так, проведение капитального ремонта требует разработки проектной документации, получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, а при текущем ремонте этого не требуется. При этом однозначное понимание, что относится к капитальному ремонту, а что к текущему, отсутствует.

Таким образом, принятие данного законопроекта будет способствовать повышению уровня безопасности объектов капитального строительства, обеспечит однообразное понимание и применение норм Градостроительного кодекса РФ на практике.

Стоит остановиться еще на одном вопросе, имеющем огромное значение для всех строительных организаций, – это лицензирование строительной деятельности. В последние годы Правительство РФ регулярно инициирует отмену лицензирования проектирования, строительства и инженерных изысканий для строительства зданий и сооружений. Это объясняется недостаточной эффективностью данного механизма регулирования выхода строительных организаций на рынок. И всякий раз депутаты Государственной Думы добиваются продления лицензирования строительной деятельности. В очередной раз лицензирование строительства продлено до 1 июля 2008 года.

Позиция депутатов состоит в том, что лицензирование можно отменять только при наличии других механизмов, способных обеспечить безопасность зданий, строений, сооружений. В противном случае отмена лицензирования откроет доступ на строительный рынок лицам, не имеющим соответствующей квалификации. Одним из таких механизмов должны стать саморегулируемые организации строителей. Соответствующий законопроект уже внесен в Государственную Думу, и его планируется принять в осеннюю сессию 2007 года. Однако создание и начало функционирования таких организаций потребует значительного времени.

Фонд по модернизации и реформированию жилищно-коммунальной сферы

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 2007 года поставлена задача создания специального фонда по реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Уставной деятельностью этого фонда должно стать финансирование капитального ремонта и переселения граждан из аварийного жилищного фонда. На эти цели на ближайшие 5 лет только из федерального бюджета предполагается выделить 250 млрд. рублей, в том числе 100 млрд. рублей – на переселение граждан и 150 млрд. рублей – на капитальный ремонт. К этим немалым суммам добавятся средства региональных и местных бюджетов и, возможно, собственные средства граждан для целей частичного софинансирования капитального ремонта жилья. Уже в 2007 году на указанные цели планируется выделить из федерального бюджета 10 млрд. рублей.

Средства, направляемые государством, должны запустить механизм постоянного поддержания жилищного фонда в соответствии с нормативными эксплуатационными требованиями и, что не менее важно, содействовать становлению объединений эффективных собственников жилья. Не секрет, что отказ граждан от принятия решений по выбору способа управления многоквартирными домами во многом связан с опасениями остаться наедине с проблемой капитального ремонта своего жилья.

В качестве организационной формы фонда выбрана государственная корпорация, которая призвана обеспечить реализацию поставленной задачи по капитальному ремонту жилья и ликвидации аварийного жилищного фонда.

В кратчайшие сроки депутатами Госдумы совместно с Администрацией Президента РФ и профильными министерствами был разработан и внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Этот закон, принятый в конце весенней сессии 2007 года, установил правовые и организационные основы предоставления государственной финансовой поддержки субъектам Федерации на цели переселения граждан из аварийного жилья и капитального ремонта жилого фонда. Одновременно ставится цель за счет разовой (рассчитанной на 5 лет до 1 января 2012 года) финансовой поддержки запустить реальный механизм реформирования ЖКХ и формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом.

Указанный федеральный закон предусматривает:

– признание аварийным только того жилья, которое уже признано аварийным до 1 января 2007 года;

– порядок выделения государственной корпорацией средств федерального бюджета органам государственной власти субъектов РФ;

– критерии выделения средств федерального бюджета субъектам РФ, а также общие условия, направленные на стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, в том числе на ускоренное создание ТСЖ;

– софинансирование капитального ремонта и переселения граждан из аварийного жилья за счет средств фонда и средств субъектов РФ. При проведении капитального ремонта не менее 5% должны вносить граждане;

– механизм создания и функционирования наблюдательного совета государственной корпорации. Предусматривается включение в состав наблюдательного совета 6 представителей от Президента РФ, 5 – от Правительства РФ, 4 – от Федерального Собрания РФ (по 2 от Государственной Думы и от Совета Федерации), 2 – от Общественной палаты РФ.

Закон в основном является документом прямого действия и способен исполняться без подзаконных актов.

Закон предусматривает деятельность корпорации до 1 января 2012 года. Ее уставный капитал – 240 млрд. рублей, из них 95 – на переселение граждан из аварийного жилья, 145 – на капремонт. В стране на 1 января 2007 года насчитывалось 11 млн. кв. м аварийного и 100 млн. кв. м ветхого жилья. Задача фонда – ликвидировать аварийное жилье (на это денег должно хватить с учетом

софинансирования регионами) и запустить механизм поддержания зданий в нормативном состоянии. Ясно, что капитальный ремонт всего жилого фонда страны потребует триллионов рублей и десятилетий работы.

В заключение следует отметить, что основная законодательная база в строительной сфере уже сформирована. Важнейшая проблема сегодня состоит в том, чтобы обеспечить исполнение Градостроительного кодекса РФ и иных федеральных законов на практике. Для этого требуется консолидация усилий как со стороны органов власти и местного самоуправления, так и со стороны бизнес-сообщества.