

УДК 336.027

¹*И.М. Лебедев*, ^{1,2}*П.А. Заболотнева*

¹Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет, г. Москва, email: lebedev26@mail.ru

²ИИАС Волгоградский государственный технический университет, г. Волгоград, email: zabolotik00@yandex.ru

ПРАВОВАЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОГРАММЫ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Ключевые слова: реновация, реновация жилищного фонда, экономическая эффективность, правовая надежность.

Программа реновации действует в Москве с 2017 года и продолжает набирать обороты. Программа правительства Москва направлена на снос ветхого малоэтажного жилого фонда, построенного в 1957—1968 годах. В программу включено 5175 домов и под расселение попадут более 1 миллиона горожан. У многих возникают вопросы: действительно ли реновация – это решение проблем ветхого жилья? Выгодно ли это экономически и для кого? Экологичен ли снос старых домов? Законна ли реновация с правовой точки зрения? Статья посвящена анализу правовой и экономической эффективности оптимизации городского пространства с помощью реновации жилищного фонда.

¹*I.M. Lebedev*, ^{1,2}*P.A. Zabolotneva*

¹Moscow State University of Civil Engineering (MSUCE), Moscow, email: Lebedev26@mail.ru

²IAACE Volgograd State Technical University, Volgograd, email: zabolotik00@yandex.ru

LEGAL AND ECONOMIC EFFICIENCY OF THE HOUSING RENOVATION PROGRAM

Keywords: renovation, renovation of housing stock, economic efficiency, legal reliability.

The renovation program has been operating in Moscow since 2017 and continues to gain momentum. The program of the Moscow government is aimed at demolishing the dilapidated low-rise housing stock built in 1957-1968. The program includes 5175 houses and more than 1 million citizens will be resettled. Many people have questions: is renovation really a solution to the problems of dilapidated housing? Is it economically beneficial and for whom? Is the demolition of old houses environmentally friendly? Is renovation legal from a legal point of view? The article is devoted to the analysis of the legal and economic efficiency of optimizing urban space with the help of housing renovation.

Жилищный фонд – сумма всех площадей всех жилых помещений на территории страны. По данному показателю можно судить об уровне развития и качества жизни населения страны. С 1995 года постепенно увеличивается квадратура метров жилья на человека. На конец 1995 года статистика показала, что на одного человека пришлось 18 квадратных метров, а вот на конец 2019 года квадратура составила 26,3. Количество квадратных метров на гражданина является важным показателем, который зависит множества факторов: строительства новых зданий, изменения общей жилой площади, а также общей демографической ситуации в стране.

Объекты и методы исследования

Общее состояние жилищного фонда Российской Федерации находится на плачевном уровне и не удовлетворяет предъявляемым к нему требованиям Организации Объединенных Наций. Это подтверждается тем, что за последние 20 лет возросло количество ветхого и аварийного жилья.

Результаты исследования

Начало 90-х было обусловлено стремительным ростом жилья, требующего комплексного ремонта конструкций или полной ликвидации.

К середине 2000-х возросло в 3 раза и достиг пика к 2012 году. Именно тогда

ветхое жилье составляло 77,7 миллиона квадратных метров, в свою очередь аварийное – 22,2 миллиона квадратных метров. В период с 2013 по 2017 годы рост замедлился, благодаря проведенным ремонтным работам по отношению к ветхому и аварийному жилью, а также жилью, которое нуждалось в модернизации по своему сроку службы. К основным причинам быстрого устаревания жилищного фонда относят непростые условия послевоенного периода, когда новый жилищный фонд формировался и активно застраивался на территории страны.

Отсутствие надлежащего текущего и капитального ремонтов, ненадлежащее качество содержания и эксплуатации жилых помещений тоже оказало большое влияние и привело к печальным последствиям. Одним из наиболее острых вопросов социально-экономической повестки России на сегодня является проблема обновления и модернизации жилищного фонда на территории всей страны. В настоящее время уделяет большое внимание устранению ветхости жилья и ликвидации аварийного жилья. На протяжении многих лет власти отдельных субъектов Российской Федерации делали отдельные шаги для решения этого вопроса на местах.

Одними из первых в мире, кто внедрил программы реновации и расселения ветхого жилья в жилищную политику, были Китай, Соединенные Штаты Америки и Бразилия. Понятие «реновация» имеет корни от латинского «renovatio» – обновление, возобновление. В Большом энциклопедическом словаре даётся следующее определение: «Реновация – это экономический процесс замещения выбывающих в результате морального и физического износа средств производства. Источником реновации служит амортизационный фонд». [1] Данный термин отражает экономическую составляющую.

Самой масштабной программой стала Программа реновации жилищного фонда г. Москвы, запущенная в 2017 году. Согласно постановлению Правительства Москвы №497-ПП от 01.08.2017 года под «реновацией» понимается «...совокупность мероприятий, направленных на обновление среды жизнедеятельности

и создание благоприятных условий проживания граждан, общественного пространства в целях предотвращения роста аварийного жилищного фонда в городе Москве, обеспечения развития жилых территорий и их благоустройства». Программой предусмотрено расселение более 350 тысяч квартир, под расселение попадут более 1 миллиона горожан.

К вопросу преобразования жилищного фонда и предпосылкой к современной программе реновации привело то, что треть части жилого фонда составляют «хрущевки» 1950-1970 годов постройки. У большинства из них уже истек срок эксплуатации, износились конструкции и инженерные сети. Снос зданий требует больших финансовых затрат, так и расселения населения. Столица имеет все возможности, чтобы решать вопрос преобразования жилищного фонда таким способом, но в субъектах России зачастую нет таких возможностей, поэтому и вопрос решается более медленными темпами. В России выступают за концепцию сноса зданий.

Начало было положено принятием ряда постановлений Правительства Москвы от 24.10.1995 года №876 «О ходе реализации программы комплексной реконструкции массовой жилой застройки первого периода индустриального домостроения на период до 2000 года», в дальнейшем закреплено постановлениями Правительства Москвы от 08.10.1996 года №844 «О ходе реализации программы комплексной реконструкции объектов массовой жилой застройки первого периода индустриального домостроения на период до 2000 года», от 22.04.1997 года №292 «О ходе реконструкции объектов массовой 5-этажной жилой застройки первого периода индустриального домостроения» и от 07.10.1997 года №722 «О проекте размещения жилищного, культурно-бытового, коммунального и других видов строительства в Москве на 2001-2005 годы». В выше перечисленных документах была сформирована методология реконструкции жилищного фонда, определены условия финансирования и строительства определены физические объемы строительства.

В соответствии с постановлением Правительства Москвы

от 20.01.1998 года №48 «О ходе реконструкции пятиэтажного и ветхого жилищного фонда города до 2000 года» было снесено 335,7 тысяч квадратных метров пятиэтажных панельных домов и переселено 13488 человек.

Вместе с тем, в полной мере не были решены вопросы создания стройной нормативно-правовой базы, регулирующей процессы переселения, отчуждения и приобретения собственности в процессе реконструкции жилищного фонда, немаловажными вопросами остались комплексной разработки проектно-сметной документации на районы реконструкции с учетом инженерного обеспечения.

В июле 1999 года, чтобы разрешить ряд проблем, связанных с нормативно-правовой базой, было принято решение о новом постановлении Правительства Москвы от 06.07.1999 г. № 608-ПП «О задачах комплексной реконструкции районов пятиэтажной застройки первого периода индустриального домостроения до 2010 года». Новым жильем должны были обзавестись жильцы 1722 многоквартирных домов серий П-32, П-35, 1605-АМ, 1МГ300 и многих других.

Однако планы не осуществились в полной мере. Строительный комплекс до начала 2009 года смог реализовать часть программы и ликвидировать более 70% многоквартирных домов. За период реализации программы в 2006-2007 годах количество ликвидированных домов достигло количества 680. Проблемы в экономике страны стали одной из причин снижения инвестиционных средств в программу и темпов переселения жильцов в новые дома.

Ответственными за финансовую составляющую по реновации районов были строительные компании на основании инвестиционных контрактов. Работа строилась так, что застройщики занимались ликвидацией старых «хрущевок», на их местах возводилось новое жилье. Девелоперы в свою очередь передавали определенную часть объектов недвижимости в новых домах за возможность пользования землей. С изменением законодательства, городские власти больше не могли передавать землю под сооружение стартовых домов без конкурса. На этом и остановилась реконструкция старых пятиэтажек. [3] Экономический кризис сильно ударил

по застройщикам, так, что часть строительных компаний не смогла справиться с обязательствами по переселению людей. Большим недостатком на тот момент являлось полное отсутствие законодательной базы, которая способствовала переселению тех жителей, которые были против этого.

Современная программа реновации рассчитана на срок до 2032 г. и ориентирована на устранение накопленного за последние десятилетия дисбаланса развития городской среды и недопущение массового появления в Москве в ближайшие 10-15 лет аварийного жилищного фонда. Основу законодательной базы сегодня составляет Закон РФ от 15.04.1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», Закон г. Москвы от 17.05.2017 г. № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» и постановление Правительства Москвы от 02.05.2017 г. № 245-ПП «Об учете мнения населения по проекту реновации жилищного фонда в городе Москве». На сегодняшний день реновация жилищного фонда в Москве находится на той стадии, что этот процесс можно считать неизбежным. Нормативная правовая база, регламентирующая этот процесс, не стоит на месте и развивается вместе с ним. Однако она совершенно оторвана от принятых ранее законов, регулирующих вопросы обеспечения жилищных прав граждан при переселении.

Например, в ст. 7.3 Закона о статусе столицы указывается, что нанимателю жилого помещения и проживающим совместно с ним членам его семьи взамен освобождаемого ими жилого помещения предоставляется равнозначное жилое помещение по договору социального найма, а при наличии письменного заявления равнозначное жилое помещение предоставляется на основании договора передачи жилого помещения в собственность. Закон содержит достаточно подробное наполнение и разъясняет всю суть договора о переходе права собственности на жилое помещение. Для урегулирования правоотношений общих требований к договору социального найма явно недостаточно.

Стоит обратить внимание и на список объектов, которые входят в программу реновации. Так, в соответствии со ст. 4 Закона о статусе столицы в перечень домов, в отношении которых осуществляется реновация, могут быть включены «многоквартирные дома первого периода индустриального домостроения», а также «аналогичные им по характеристикам конструктивных элементов многоквартирные дома». Первая категория имеет четкую и определенную формулировку, не требующую пояснений. В свою очередь, вторая категория не имеет четких границ и значительно расширяет круг возможно отнесенных многоквартирных домов.

Отдельной проблемой правового регулирования в рамках программы реновации являются права собственников комнат.

Еще в 2017 г. заместитель председателя Совета по правам человека при президенте РФ, разработал экспертное заключение президиума СПЧ о неприемлемости московской программы реновации. Основным возражением СПЧ была очевидная социальная безответственность авторов реновации, предполагающей использование бюджетных средств на цели благоустройства территории и комплексного обновления среды проживания при наличии длительное время не выполненных г. Москвой социальных обязательств перед десятками тысяч семей очередников и жителями непригодных для проживания домов, десятки лет проживающих в малогабаритном жилье в ожидании выполнения государством своих жилищных обязательств.

- Практически ничего из заключения властями учтено не было, и президент подписал явно неконституционный закон.

- Раздел 6 экспертного заключения посвящён нарушению неприкосновенности жилища, права частной собственности и свободного выбора места жительства жителей сносимых домов.

- Отказ от учёта мнения собственника квартиры при решении вопроса о сносе дома не соответствует ни одной из шести конституционно значимых целей, ради которых федеральный закон может ограничить права человека.

Противоречащие ряду положений Конституции РФ статьи 7.1. и 7.3. Федерального закона о статусе столицы РФ подлежат оспариванию в Конституционном Суде РФ, куда может обратиться:

- собственник сносимого по реновации дома с жалобой о проверке конституционности,

- или суд, рассматривающий дело о принудительном выселении такого собственника, с аналогичным запросом.

На правовую позицию СПЧ можно сослаться как в жалобе в Конституционный Суд РФ, так и в возражении на иск о выселении с принуждением к получению другого жилья. В возражении можно просить суд не применять не соответствующие Конституции РФ вышеназванные нормы права (п.п. 4 п. 3 статьи 11 ЖК РФ), хотя на практике такой судебный процесс очень сложно провести.

Следующая правовая проблема – процедура расселения аварийного жилья.

Аварийное жильё расселяется по другим механизмам и иной процедуре. Целью реновации является не расселение аварийного и ветхого жилья, а лишь предотвращение аварийности еще не аварийных домов на земельных участках, приглянувшихся инвесторам.

В частности, как указано в пояснительной записке к проекту федерального закона о реновации московского жилья (принятого 1 июля 2017 г. № 141-ФЗ):

- «... в Москве остается значительный объем морально и физически устаревшего жилищного фонда, требующего срочного обновления.

- ... Применение при реновации жилищного фонда правовых механизмов переселения из аварийного жилья невозможно к тем домам, которые морально и физически устарели, являются ветхими, но формально не соответствуют установленным законодательством критериям аварийности и не могут быть признаны аварийными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Согласно поправкам Правительства РФ к этому законопроекту: «под реновацией жилищного фонда в городе Москве (далее также – реновация) понимается совокупность мероприятий, осуществляемых в целях предотвращения фор-

мирования аварийного жилищного фонда в городе Москве, ...».

Исходя из этого, в список программы реновации вошли 5173 дома в 92 районах Москвы независимо от состояния конструктивных элементов и инженерных систем и без информирования жителей о таковом. Лишь несколько из них были признаны аварийными.

В то же время, в вышеназванный список не попали реально аварийные и ветхие дома, включая десятки бывших ведомственных общежитий, официально признанных аварийными еще в прошлом веке, в которых десятилетиями не проводился капремонт, но там законно проживают сотни семей москвичей, включая очередников (по ордерам и с регистрацией по месту жительства).

Обновление жилищного фонда – основополагающая задача современного мегаполиса. Помимо положительных факторов, присущи и негативные последствия ликвидации ветхого и аварийного жилья. В частности, тревогу бьют экологи.

Если в европейских странах реновация соответствует принципам устойчивого развития, то несет ли экологическую выгоду московская реновация? Эксперты считают, что за пятиэтажками отчетливо тянется экологический след – показатель влияния людей и их деятельности на состояние окружающей среды. Здания уже не соответствуют современным требованиям и стандартам энергоэффективности.

Согласно Программе реновации жилищного фонда в городе Москве, было установлено, что наибольшей степени морального и физического износа достигли дома отдельных серий К-7, П-32, П-35, 1605-АМ и 1МГ-300. [4] Обслуживание систем отопления, вентиляции и горячего водоснабжения перечисленных домов требуют от 286 до 350 кВт*ч/кв. м в год при нормативном показателе 160 кВт*ч/кв. м в год. Московская реновация следует основным принципам «умного» сноса зданий и сооружений: безопасность, экологичность, минимум пыли и шума; максимальная переработка мусора и повторное использование отходов. [5]

Например, по адресу улица Красных Зорь, 23 – был расположен четырех-

подъездный пятиэтажный панельный дом, типовой серии 1-515/37, общей площадью 3 591 кв.м, в том числе жилой – 2 316 кв.м, который был включен в Программу реновации. В нем проживало 182 человека, все жильцы уже расселены. Согласно технологии «умного» сноса, сначала необходимо вынести инженерные коммуникации; снять покрытия стен, полов и потолков; убрать сантехнику; освободить дверные и оконные проемы; убрать оставленную старую мебель, технику и другие вещи; снять кровлю. Вторсырье сортируется непосредственно на строительной площадке в отдельные контейнеры – стекло, металл, твердый бытовой мусор. Когда завершены выше перечисленные процессы, строители занимаются сносом всех несущих конструкций здания. К примеру, от ликвидации несущих конструкций одного пятиэтажного жилого дома серии 1-515, состоящего из четырех подъездов, остается более 9,5 тысяч тонн отходов.

Можно сделать вывод, что реновация жилищного фонда представляет собой систему законодательной базы, современных технологических решений, организационных, экономических и практических действий – проектных и строительных, направленных на обновление жилого фонда и решение ряда важных социально-экономических вопросов.

Экономическая особенность программы реновации заключается в способности обеспечить выполнение результатов проекта: совершить ликвидацию жилья и организовать строительство нового жилья в установленные сроки, организовать снос и строительство в соответствии со сметой, а также, на основе реализации организационно-экономических и управленческих решений в условиях непредвиденных факторов, сохранить качество строительных работ.

Организационной отличительной чертой программы реновации является характер, объединяющий производственные и социальные системы. [6]

Не последним участником программы реновации является государство. Без него осуществление программы невозможно. Участие государства можно разделить на несколько видов: финансовое (с помощью государственных программ и различных субсидий) и нефинансовое

(в рамках нормативного и градостроительного регулирования).

На всех этапах жизненного цикла жилых зданий осуществляется процесс финансирования программы – от стадии нового строительства, эксплуатации и, конечно, сноса жилья при учете переселения жильцов. [9]

Ряд специалистов считает эффективным переход на проектное финансирование (эскроу-счета) программы реновации. На данный момент программа реновации реализуется за счет средств бюджета г. Москвы, хотя переход на такой вид финансирования не должен оказать на нее существенного влияния. Но непосредственный процесс строительства жилых домов по программе реновации осуществляется конкретными девелоперами, чья деятельность не ограничивается только данной программой, поскольку эти компании также создают крупный объем предложения на рынке недвижимости. Переход к проектному финансированию, как минимум на первоначальном этапе, приведет к сокращению спроса на рынке жилья, что повлияет на финансово-экономическое положение застройщиков.

Проектное финансирование может навлечь определенные проблемы с реализацией программы реновации в случае общего кризиса в строительной отрасли, поэтому осуществление программы за счет средств бюджета является пока единственным решением.

Благодаря реновации и благоустройству территорий микрорайоны становятся «точкой притяжения» для жителей

и гостей города. Ведь главная цель и инструмент – это люди. Однако реновация должна служить не только целям переселения жителей города в современные дома, но и иметь эффективную экономическую выгоду для территории и устойчивую нормативно-правовую базу.

Выводы

В целом можно констатировать, что нормативное и градостроительное регулирование запущенной в 2017 г. Программы реновации жилищного фонда г. Москвы находится в стадии развития. Однако основные риски для собственников и нанимателей помещений в соответствующих многоквартирных домах уже вполне предсказуемы, а недостатки отчетливо видны в законодательстве. [8]

Организационная составляющая проектов реновации жилых домов должна обеспечиваться на всех стадиях жизненного цикла проекта и является одним из условий его реализации. Необходима прозрачность при финансировании программы реновации на всех этапах программы. Ликвидация ветхого и аварийного жилья должна способствовать развитию города, не исключая экологический подход. Начиная с одного небольшого микрорайона в городе, правильно основанный процесс ликвидации ветхого и аварийного жилья и строительства нового с организационной, экологической, экономической и правовой точки зрения поможет улучшить ситуацию жилищного фонда и предоставит возможность жителям обзавестись качественным и безопасным жильем.

Библиографический список

1. Реновация. Словари и энциклопедии на Академике. [Электронный ресурс]. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/254226>. (дата обращения 08.04.2022).
2. Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве» от 01.07.2017 N 141-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219023/. (дата обращения 08.04.2022).
3. Снос пятиэтажек первого периода индустриального домостроения. [Электронный ресурс]. URL: <https://stroi.mos.ru/snos-piatietazhiek?from=cl>. (дата обращения 08.04.2022).
4. Постановление правительства Москвы N 497-ПП от 1 августа 2017 г. «Программе реновации жилищного фонда в городе Москве». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/programmarenovacii.pdf>. (дата обращения 08.04.2022).

5. Комплекс градостроительной политики и строительства. Технология «умного сноса» зданий. [Электронный ресурс]. URL: <https://stroj.mos.ru/infographics/tekhnologhiia-umnogho-snosazdaniy>. (дата обращения 08.04.2022).
6. Экология Москвы. В деталях и подробностях. Реновация — в чем экологическая выгода города? [Электронный ресурс]. URL: <https://ecomoscow.rbc.ru/article-24.html>. (дата обращения 08.04.2022).
7. Энергоэффективность и реновация зданий. [Электронный ресурс]. URL: <http://scos.ru/energyefficiency/103-energoeffektivnost-i-renovaciya-zdaniy.html>. (дата обращения 08.04.2022).
8. Селютина Л.Г. Подходы к реализации программ реконструкции градостроительных комплексов в российской практике // Управление городом и городским хозяйством: сб. научн. тр. СПб., 2014. С. 46-50.
9. Кивилев В.В., Иванов А.В. Реновация жилищного фонда: восстановление эксплуатационных характеристик жилых зданий // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2018. Т 20. № 3. С. 120-132.