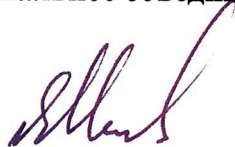




АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**


_____ **А.Ю. Молчанов**
(подпись)

«24» 10 2018 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «24» октября 2018 г. № 64)

**Заключение
по результатам правовой экспертизы
законопроекта № 550294-7 «О реновации жилищного фонда
в Российской Федерации»**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 550294-7 «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации» (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 21.09.2018 по 25.10.2018 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Глушков А.Н. – руководитель рабочей группы;
- 2) Абдульманов А.Р.;
- 3) Кондратьева И.В.;
- 4) Москвитин М.В.;
- 5) Разумова Н.М.;
- 6) Ребрищев И.Н.;
- 7) Федорченко М.В.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта и пояснительную записку к нему, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (далее – Закон «О статусе столицы РФ»), указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», иные нормативные правовые акты.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, неудовлетворительное состояние жилищного фонда в Российской Федерации, изношенность основных конструктивных элементов и систем жилых домов, устаревшие технические характеристики, которые создают множество бытовых неудобств для граждан нашей страны, свидетельствуют о необходимости принятия решений, направленных на обновление жилищного фонда, повышение его комфортности и безопасности для проживания граждан. Законопроект направлен на предотвращение возникновения аварийного жилищного фонда.

Для реализации поставленной цели законопроект предоставляет право органам государственной власти субъектов Российской Федерации за счёт средств регионального бюджета и иных не запрещённых законодательством источников реализовывать программы реновации жилищного фонда.

Законопроектом вводится понятие реновации жилищного фонда, определяются полномочия органов государственной власти субъекта

Российской Федерации и органов местного самоуправления в случае принятия программы реновации регионального жилищного фонда, предусмотрены гарантии обеспечения жилищных прав граждан.

По итогу рассмотрения законопроекта Экспертный Совет пришёл к следующим выводам.

1. Президентом Российской Федерации Путиным В.В. в указе от 07.05.2018 № 204 определены стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года, в числе которых обеспечение эффективного использования земель в целях массового жилищного строительства, а также создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населённых пунктов с учётом индекса качества городской среды.

В этой связи, по мнению Экспертного Совета, совершенствование механизмов градостроительной деятельности представляется особенно важным. Законопроект закрепляет на законодательном уровне понятие «реновация жилищного фонда», создавая основу для системного и комплексного изменения существующего подхода к территориальному планированию, для решения задачи улучшения жилищных условий граждан и обновления жилищного фонда в целом. Механизмы развития застроенных территорий, комплексного развития территории, расселения аварийного жилья не подходят для эффективного и масштабного урегулирования вопросов переселения граждан при одновременном создании комфортной городской среды. Опыт реализации программы реновации жилищного фонда в городе Москве позволяет судить о её преимуществах и о необходимости распространения указанного опыта на иные регионы страны.

Таким образом, Экспертный Совет поддерживает предоставление регионам Российской Федерации возможности использования механизмов реновации жилищного фонда, позволяющих в сравнительно короткие сроки достигнуть качественного улучшения условий проживания жителей городов на всей территории Российской Федерации.

2. Законопроект устанавливает особенности регулирования градостроительных и земельных отношений в целях реновации. В частности, допускается одновременное утверждение изменений, вносимых в правила землепользования и застройки, и документации по планировке территории (часть 7 статьи 3 законопроекта). Также предусмотрена возможность выдачи разрешения на использование земель или земельных участков, которые находятся в собственности субъекта Российской Федерации, муниципальных образований или собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитута. Указанные особенности позволят сократить сроки реализации программ реновации.

Вместе с тем Экспертный Совет отмечает, что одним из ключевых преимуществ механизма реновации жилищного фонда является сокращение сроков жилищного строительства за счёт оптимизации отдельных административных процедур. Например, Законом «О статусе столицы РФ» установлено, что для реализации решений о реновации подготовка документации по планировке территории осуществляется без учёта ранее утверждённой документации по планировке территории, также предусмотрена возможность дополнения документации по планировке территории сведениями и материалами, предусмотренными нормативным правовым актом города Москвы, на законодательном уровне закреплено право осуществления подготовительных работ, предусмотренных нормативным правовым актом города Москвы, со дня представления проектной документации объекта капитального строительства на государственную экспертизу (статья 7²).

По мнению Экспертного Совета, для сокращения сроков реализации программ реновации жилищного фонда в регионах законопроект необходимо дополнить аналогичными положениями.

Кроме того, целесообразно упростить порядок предоставления земельных участков застройщикам, участвующим в реализации программы реновации. Это позволит повысить инвестиционную привлекательность программ реновации и привлечь дополнительные внебюджетные источники их финансирования.

Также, согласно законопроекту, органы государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации программы реновации устанавливают порядок и определяют условия разработки и утверждения комплексной схемы инженерного обеспечения территории (пункт 4 части 1 статьи 2 законопроекта). По мнению Экспертного Совета, дополнительно к вышеназванной функции целесообразно упростить процедуру присоединения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе путём формирования единой заявки на технологическое присоединение.

3. Законопроект допускает наряду со сносом реконструкцию объектов жилищного фонда, не подлежащих капитальному ремонту.

Вместе с тем Экспертный Совет отмечает, что реконструкция объекта капитального строительства не отвечает целям реновации жилищного фонда – улучшение жилищных условий граждан, повышение комфортности и эксплуатационных качеств жилищного фонда. В числе гарантий жилищных прав собственников и нанимателей жилых помещений (статья 7 законопроекта) указано предоставление равнозначного жилого помещения, под которым понимается жилое помещение, жилая площадь и количество комнат в котором не меньше соответственно жилой площади и количества комнат в освобождаемом жилом помещении, а общая площадь такого помещения равна или превышает общую площадь освобождаемого жилого помещения. При этом такое помещение должно соответствовать стандартам благоустройства, санитарным и техническим требованиям, установленным жилищным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации.

По мнению Экспертного Совета, жилое помещение, общая площадь которого равна общей площади освобождаемого жилого помещения, не может соответствовать современным стандартам благоустройства, поскольку такие стандарты предполагают более просторные помещения общего пользования (кухня, прихожая, коридор, ванная, туалет) по сравнению с многоквартирными домами, возведёнными в первый период индустриального домостроения.

Для сравнения, в программе реновации жилищного фонда города Москвы вопрос равнозначности жилого помещения решён иным образом: согласно Закону «О статусе столицы РФ» под равнозначным жилым помещением понимается жилое помещение, общая площадь которого превышает общую площадь освобождаемого жилого помещения. Это позволяет решить важную социальную задачу - повысить качество жизни населения, поскольку граждане при реновации переселяются в благоустроенные квартиры в новых домах, при этом в кварталах реновации создаётся комфортная городская среда. По мнению Экспертного Совета, только такой подход к равнозначности помещений отвечает основным целям и самой сути реновации жилищного фонда.

Более того, если учесть, что включение многоквартирного дома в программу реновации осуществляется в соответствии с решением собственников помещений в таком многоквартирном доме, то предоставление благоустроенных помещений в новых домах будет являться дополнительным стимулом для принятия решения о включении дома в программу реновации, что позволит расширить территорию её реализации.

Также Экспертный Совет отмечает, что реконструкция многоквартирного дома, возведённого в первый период индустриального домостроения, позволяет продлить его жизненный цикл в среднем на 20 – 30 лет, в то время как территориальное планирование, в том числе при реновации жилищного фонда, осуществляется на значительно более длительные периоды. Реконструкция отдельных домов при реализации программы реновации приведёт к тому, что через 20 – 30 лет эти дома всё равно придётся сносить, но уже точно, что приведёт к нарушению целостности архитектурно-градостроительных решений комплексной застройки, выбранных при утверждении программы реновации. Иными словами, реновация – это стратегический механизм, в то время как реконструкция решает тактические задачи и несовместима с долгосрочным и комплексным планированием развития территории.

В этой связи, по мнению Экспертного Совета, положения о реконструкции необходимо исключить из законопроекта.

4. Законопроект предусматривает изъятие нежилых помещений в многоквартирных домах, включённых в решение о реновации, не относящихся к общему имуществу в таких многоквартирных домах, а также иных объектов нежилого фонда, расположенных на территории реновации, для государственных нужд субъекта Российской Федерации при условии их предварительного и равноценного возмещения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Однако законопроект не содержит регулирования в отношении обеспечения прав субъектов малого и среднего предпринимательства при прекращении права аренды нежилых помещений в многоквартирных домах, включённых в решение о реновации, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации.

По мнению Экспертного Совета, законопроект следует дополнить положениями, аналогичными статье 7⁵ Закона «О статусе столицы РФ», в соответствии с которыми в случае прекращения в связи с реализацией программы реновации действия договора аренды нежилого помещения в многоквартирном доме, включённом в решение о реновации, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации и арендуемого субъектом малого или среднего предпринимательства, указанный субъект предпринимательства имеет право на заключение нового договора аренды нежилого помещения, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации и являющегося равнозначным в соответствии с пунктом 12 части 1 статьи 17¹ Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» на тех же условиях, что и ранее заключённый договор аренды нежилого помещения.

5. Согласно законопроекту в целях реализации решения о реновации может быть создан фонд содействия реновации жилищного фонда (далее – Фонд). В целях реализации решений о реновации объекты недвижимости, не относящиеся к жилищному фонду, также могут быть переданы Фонду. При

этом законопроект не содержит положений, определяющих порядок реализации решений о реновации в случае, если такой Фонд в регионе не создаётся.

Согласно части 5 статьи 4 законопроекта Фонд осуществляет определённые функции, в том числе: организует разработку документации по планировке территорий, включённых в программу реновации; организует выполнение инженерных изысканий; организует разработку и экспертизу проектно-сметной документации на все объекты жилищного фонда, коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры, включённые в границы территории, в отношении которой принято решение о реновации; организует осуществление сноса зданий и иных объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры, включённых в границы территории, в отношении которой принято решение о реновации; организует строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, реставрацию объектов культурного наследия в целях реализации решений о реновации, а также проведение строительного контроля в процессе строительства и реконструкции указанных объектов.

Вышеперечисленные функции относятся по своему содержанию к работам по организации инженерных изысканий, подготовки проектной документации, строительства, сноса объектов капитального строительства и должны выполняться с учётом особенностей, установленных градостроительным законодательством РФ, в том числе главами 6, 6¹, 6⁴ Градостроительного кодекса Российской Федерации. Такие особенности деятельности Фонда законопроектом не предусматриваются.

По мнению Экспертного Совета, законопроектом созданы предпосылки для осуществления Фондом функций единого технического заказчика по реновации, что может привести к неоправданному ограничению конкуренции в данной сфере.

В этой связи представляется целесообразным предусмотреть в законопроекте, что создание Фонда является обязательным для реализации решения о реновации, и определить правовое положение Фонда по аналогии с

Московским фондом реновации жилой застройки, статус которого определён Законом «О статусе столицы РФ».

Так, в соответствии со статьёй 7⁷ названного Закона, Московский фонд реновации жилой застройки осуществляет функции не по организации градостроительной деятельности, а по её обеспечению и оказанию содействия: при осуществлении сноса многоквартирных домов, включённых в решения о реновации; в выполнении инженерных изысканий, подготовке проектной документации, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, реставрации объектов культурного наследия в целях реализации решений о реновации, а также при проведении строительного контроля в процессе строительства, реконструкции указанных объектов и прочие.

Кроме того, Московский фонд реновации жилой застройки участвует в осуществлении инвестиционной деятельности, в том числе осуществляет привлечение денежных средств граждан и юридических лиц для строительства (создания) многоквартирного дома на земельном участке, находящемся в собственности указанного фонда, а также на земельном участке, переданном ему по договору аренды земельного участка или по договору безвозмездного пользования земельным участком. При этом были внесены соответствующие изменения в статьи 39⁶ и 39¹⁰ Земельного кодекса Российской Федерации, допускающие предоставление Московскому фонду реновации жилой застройки земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов, а также в безвозмездное пользование.

6. Согласно части 16 статьи 7 законопроекта в случае, если в состав наследства входит жилое помещение, расположенное в многоквартирном доме, включённом в программу реновации, заключение договора, предусматривающего переход права собственности на жилое помещение, допускается со дня выдачи свидетельства о праве на наследство.

По мнению Экспертного Совета, такой порядок может воспрепятствовать своевременной реализации программы реновации в случае, например, наследственных споров. Представляется целесообразным предусмотреть в законопроекте, что в случае смерти собственника жилого помещения вышеназванный договор заключается в нотариальной форме в интересах наследников указанного лица доверительным управляющим наследственным имуществом, назначенным нотариусом либо иными лицами, указанными в статье 1026 Гражданского кодекса Российской Федерации (по аналогии с положениями статьи 7³ Закона «О статусе столицы РФ»).

7. Законопроект наделяет собственников жилых помещений, расположенных в многоквартирных домах, подлежащих реновации, правом получить за освобождаемое жилое помещение равноценное возмещение (часть 7 статьи 7 законопроекта). Частью 8 той же статьи предлагается установить следующий порядок определения указанного возмещения: «8. Возмещение, предусмотренное частью 7 настоящей статьи, определяется по правилам, установленным частью 7 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации. При этом размер денежного возмещения (компенсации) должен соответствовать рыночной стоимости освобождаемого жилого помещения, включать в себя стоимость доли в праве собственности на общее имущество в подлежащем сносу многоквартирном доме, включая долю в праве собственности на земельный участок, а также сумму компенсации за произведенный капитальный ремонт дома, если многоквартирный дом нуждался в капитальном ремонте на момент приватизации собственником жилого помещения.».

По мнению Экспертного Совета, указанная норма содержит внутреннее противоречие – либо возмещение должно определяться по правилам части 7 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которой в размер возмещения не включается сумма компенсации за произведённый капитальный ремонт дома, либо возмещение должно определяться по

правилам, установленным законопроектом. Представляется целесообразным уточнить соответствующее положение законопроекта.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет полагает принятие законопроекта целесообразным и своевременным и считает предложенный механизм реновации жилищного фонда потенциально эффективным при условии его доработки с учётом сделанных замечаний и предложений.

Председатель Экспертного Совета



А.Н. Глушков