

УДК 332.812.124

ИССЛЕДОВАНИЕ И РАЗРАБОТКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ ПРОЦЕССА РЕАЛИЗАЦИИ ПЕРЕСЕЛЕНИЯ ГРАЖДАН ИЗ АВАРИЙНОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ ЭЛ НА ОСНОВЕ КОМПЛЕКСНОЙ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Новоселова А.А., Черепов В.Д., Суворова А.П.

ФГБОУ ВО «Поволжский государственный технологический университет», Йошкар-Ола,
e-mail: novoselova15.94@mail.ru

Настоящая статья посвящена изучению и подготовке экономического обоснования реализации программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда на территории Республики Марий Эл. Срок реализации Программы переселения был предусмотрен с 2013 по 2017 гг. при помощи средств федерального, региональных и муниципальных бюджетов. Обзор итоговых показателей Программы показал факт значительного отставания реальных сроков ее выполнения от заложенных первоначально в некоторых регионах Российской Федерации. Для установления основных причин формирования вышеуказанной проблемы проведен сравнительный анализ процесса переселения из аварийного жилищного фонда в Республике Марий Эл, завершившей его в срок, имеющей неплохие качественные показатели, и регионов, являющихся аутсайдерами. Разработаны варианты решения проблемы на примере слабых сторон Иркутской и Кировской областей, а также Республики Карелия. По результатам комплексного анализа проблем, выявленных в процессе реализации программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на 2013–2017 годы», с которыми столкнулись регионы Российской Федерации, было определено, что завершение Программы и успешная реализация расселения домов, признанных аварийными после 2012 г., возможны только при реализации комплекса следующих взаимосвязанных мер: грамотный контроль качества проектно-сметной документации на дома, возводимые для переселения граждан из аварийного жилищного фонда, контроль фактически выполняемых строительно-монтажных работ, в том числе на соответствие проектным решениям, а также с позиции качества применяемых материалов, усиление контроля за целевым расходованием денежных средств.

Ключевые слова: программа переселения, аварийный жилищный фонд

RESEARCH AND DEVELOPMENT OF ECONOMIC JUSTIFICATION OF CITIZENS' MIGRATION FROM THE EMERGENCY HOUSING FUND OF THE REPUBLIC OF MARI EL ON THE BASIS OF COMPLEX TECHNO-ECONOMIC EXPERTISE

Novoselova A.A., Cherepov V.D., Suvorova A.P.

Volga State University of Technology, Yoshkar-Ola, e-mail: novoselova15.94@mail.ru

This article is devoted to the study and preparation of an economic justification for the implementation of the resettlement program of citizens from emergency housing in the Republic of Mari El. The implementation period of the Resettlement Program was envisaged from 2013 to 2017 with the help of federal, regional and municipal budgets. Review of the final indicators of the Program showed the fact that the real terms of its implementation lagged significantly behind those originally laid down in some regions of the Russian Federation. To determine the main reasons for the formation of the above problem, a comparative analysis of the process of resettlement from the emergency housing stock in the Republic of Mari El, completed it on time, with good quality indicators, and regions that are outsiders. The options for solving the problem are developed on the example of the weak sides of the Irkutsk and Kirov regions, as well as the Republic of Karelia. Based on the results of a complex analysis of the problems identified in the implementation of the program «Resettlement of Citizens from Emergency Housing for 2013 – 2017», which were faced by the regions of the Russian Federation, it was determined that the completion of the Program and the successful implementation of resettlement of houses recognized as emergency after 2012 are possible only with the implementation of a set of the following interrelated measures: the competent quality control of design estimates for houses constructed for the resettlement of citizens from an emergency housing fund, the control of actually performed construction and installation works, including compliance with design solutions, as well as from the position of quality of materials used, strengthening control over the targeted expenditure of funds.

Keywords: resettlement program, emergency housing fund

Одной из главных тенденций жилищной политики Российской Федерации является создание удобных, комфортных условий проживания населения, в том числе осуществление обязанностей государства по созданию благоприятной среды для граждан, проживающих в домах, не отвечающих соответствующим определенным требованиям санитарных норм и требованиям техники безопасности. Несмотря на

постоянное строительство новых жилых комплексов, немалое число граждан живет в старых, давно уже непригодных к эксплуатации домах и степень потребности граждан в безопасном жилье остается на достаточно высоком уровне. Изложенный выше тезис может быть подтвержден официальной информацией, приведенной в статистическом сборнике «Жилищное хозяйство в России 2016», издаваемом Федеральной

службой государственной статистики [1]. Так, по данным Росстата, в период с 2000 по 2005 г., удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда вырос с 2,4% до 3,2%, то есть на 33,3%. В период с 2005 по 2015 г. наблюдается четкая тенденция снижения удельного веса ветхого и аварийного жилищного фонда – за рассматриваемый промежуток времени значение данного показателя снизилось с 3,2% (в 2005 г.) до 2,5% (2015 г.), то есть на 21,88%. Однако, несмотря на представленную позитивную динамику, значение удельного веса ветхого и аварийного жилищного фонда, установленное в 2015 г., превышает значение данного параметра по состоянию на 2000 г. на 4,17% [1]. Острота вопроса расселения жителей многоквартирных домов, признанных аварийными и непригодными для проживания, не вызывает сомнений в связи с тем, что дефекты и повреждения конструктивных элементов указанных выше домов в большинстве случаев обуславливают невозможность обеспечения безопасного проживания граждан.

Попытки решить проблему аварийного жилья зародились еще в начале 2000-х гг., по инициативе Министерства экономического развития Российской Федерации и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. На основании Распоряжения Правительства Российской Федерации № 1744-р от 26 октября 1999 г. началась подготовка проекта федеральной целевой программы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», которая входила в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг., утвержденной постановлением Российской Федерации № 33 от 22 января 2002 г. [2].

Основные цели программы заключались в устранении существующего на тот момент аварийного жилищного фонда и предоставлении проживающим в нем людям благоустроенного комфортного жилья.

Программа подразделялась на два основных этапа. На первом этапе (2002–2004 гг.) были созданы необходимые методические, организационные и правовые условия для реализации основных задач подпрограммы. Второй этап подпрограммы (2005–2010 гг.) должен был быть посвящен реализации процесса формирования реестра нового жилищного фонда, переселению граждан и ликвидации непригодного жилья, подготовке освобожденных земельных участков для дальнейшего строительства.

Цель исследования: на первый взгляд план реализации Программы имеет четкость, логичность и достаточную проработанность его этапов. Однако выполнен был только первый этап данной Программы, что подтверждает п. 7 Постановления Правительства РФ от 31.12.2005 № 865 «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы “Жилище” на 2002–2010 годы» [3].

На сегодняшний день подошла к завершению новая программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на 2013–2017 годы», основная цель которой также состояла в предоставлении жителям аварийных и непригодных для проживания домов, жилых помещений, соответствующих определенным требованиям.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» жилым помещением признается изолированное помещение, которое предназначено для проживания граждан, является недвижимым имуществом и пригодным для проживания [4].

Всего в России по состоянию на 2012 г. было включено в программу 46350 аварийных домов, что составляет 10 821,04 тыс. кв.м.

В сентябре 2017 г. действие программы должно было подойти к завершению, но по ряду причин 15 регионов (Республики Карелия, Саха (Якутия), Тыва, Забайкальский край, Приморский край, Ставропольский край, Еврейская автономная область, Ивановская, Иркутская, Кировская, Костромская, Омская, Псковская, Свердловская, Тверская области) не смогли закончить и в полном объеме реализовать поставленные задачи Программы в срок. Целью настоящей работы является определение основных причин отставания от намеченных сроков реализации Программы и разработка комплекса рекомендаций, направленных на минимизацию вероятности повторного возникновения данных причин впредь.

Материалы и методы исследования

По данным сайта Реформа ЖКХ, наиболее проблемными регионами стали Иркутская область (409 домов, по которым расселение отстает от графика), Республика Карелия (389 домов), Кировская область (277 домов) [5].

На всероссийском селекторном совещании Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, состоявшемся 27 июня 2017 г., были рассмотрены основные проблемы программы переселения в субъектах Российской Федерации, на стадии ее завершения.

Республика Тыва и Амурская область не смогли в полном объеме достигнуть целевых показателей переселения жителей по Программе, заложенных на 2015 г. Постановлением Российской Федерации № 1743, а также 13 субъектов (республики Адыгея, Карелия, Коми, Тыва, Приморский край, Амурская, Ивановская, Иркутская, Ленинградская, Псковская, Саратовская, Тверская, Тульская области) не обеспечили выполнение целевых показателей 2016 г., а следовательно, и показателей 2017 г.

Не обеспечено заключение контрактов для расселения граждан по Программам в 15 регионах (180,78 тыс. кв. м аварийного жилья).

В Республике Алтай, Воронежской, Костромской, Пензенской, Саратовской областях существует проблема значительного недостатка денежных средств в консолидированных бюджетах.

Немалое количество многоквартирных домов находится в реестре обращений по вопросам качества жилых помещений, предоставленных гражданам при переселении из аварийного жилищного фонда в рамках программ по переселению на территории республик Бурятия, Карелия, Коми, Забайкальского края, Ивановской, Ленинградской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Тверской, Тульской областей [6].

Результаты исследования и их обсуждение

На основании вышеизложенного, в сравнении с другими регионами РФ, можно говорить о положительной динамике процесса реализации муниципальной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на 2013–2017 годы» в Республике Марий Эл, что подтверждено отчетом по мониторингу реализации субъектами Российской Федерации региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в части достижения целевых показателей на 1 сентября 2017 г. Итоговые показатели выполнения Программы составляют 100% [7].

По информации сайта «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (Реформа ЖКХ)» некоторые субъекты Российской Федерации не смогли реализовать Программу переселения в положенный период и тем самым сроки ее окончания были продлены [5].

Выделим варианты решения проблем завершения реализации Программы в других регионах, чтобы не допустить подобных проблем для реализации новой Программы по переселению в соответствии с формированием проекта федерального закона, предусматривающего создание с 1 января 2019 г. постоянно действующих механизмов переселения граждан из аварийного жилищного фонда [8].

Во-первых, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) необходимо взять под личный контроль

и принять исчерпывающие меры, направленные на безусловное завершение в полном объеме мероприятий по реализации Программ переселения [7].

Во-вторых, обратить внимание, что в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации по итогам совместного заседания Государственного Совета Российской Федерации и Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации от 4 марта 2017 г. № Пр-1001ГС, предусмотрено применение мер персональной ответственности к высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, не выполнившим в установленный срок обязательств по обеспечению переселения граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2012 г., в срок до 1 марта 2018 г. [8].

В-третьих, усилить контроль за качеством строящихся жилых домов и приобретаемых жилых помещений в рамках реализации программ переселения, а также организовать взаимодействие с подрядными организациями с целью недопущения срыва сроков исполнения государственных (муниципальных) контрактов на строительство (покупку) жилых помещений в рамках реализации программ переселения [7].

Сравнительный анализ проблемных регионов с положением Республики Марий Эл поможет выявить критерии, по которым в дальнейшем можно оценить эффективность вариантов решения.

Несмотря на стабильное финансирование и проработанные документы, Иркутская область не справилась с задачей переселения граждан из аварийного жилищного фонда. Администрация г. Братска предприняла попытку расселять дома с превышением площади ранее занимаемого жилья. По законодательству такое решение возможно, но при условии, что оно будет закреплено соответствующими муниципальными правовыми актами, а также обеспечено финансированием из городской казны либо за счет денежных средств переселенцев. Однако этого сделано не было, о чем указано в заключении по результатам проведенной проверки прокуратурой города Братска. В итоге выделенных на реализацию программы расселения денег Братску не хватило [9].

На основании вышеизложенного можно констатировать, что одна из главных причин невыполнения Программы состоит в неэффективном и нецелесообразном расходовании денежных средств.

Финансирование Программы Республики Марий Эл осуществляется за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (при условии выделения средств), республиканского бюджета и бюджетных средств муниципального образования на основную площадь и излишне предоставленную площадь.

Чтобы гарантировать целевое расходование денежных средств необходимо обеспечить надлежащий государственный контроль.

В республике Марий Эл данную функцию выполняет Счетная палата в пределах компетенции, установленной Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации».

Все объекты контроля, их должностные лица обязаны предоставлять информацию, документы и материалы, необходимые для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, выполнения задач и функций Счетной палаты. Неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации Счетной палате влекут за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. О результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, доводит их до сведения руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и учреждений.

По результатам проверки законности, результативности использования средств республиканского бюджета Республики Марий Эл, выделенных на реализацию мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, средства, выделенные на выполнение мероприятия по переселению граждан, освоены в соответствии с условиями их получения.

Стабильность политической системы и постоянства механизмов управления также может послужить причиной для переноса срока окончания Программы.

Региональные руководители Республики Карелия, раскритиковав местное самоуправление, забрали себе полномочия по работе со строительными компаниями и вновь получили финансирование из Фонда содействия реформирования ЖКХ. В связи с данными изменениями программа расселения аварийного жилья (с 2014 по 2017 гг.) в регионе началась с опозданием на 18 месяцев.

Правительство региона, снизив количество подрядчиков, усилило проверки строи-

тельных площадок, что привело к нарушению всех возможных сроков.

В итоге, глава республики Александр Худилайнен распустил правительство и покинул занимаемую должность [10].

В Республике Марий Эл в период реализации Программы наблюдалось постоянство и устойчивость системы правления.

Чтобы избежать проблем нестабильности политической системы, необходимо выделить критериальный отбор на руководящие должности по следующим признакам:

– уровень профессиональной подготовки (квалификация, образование, профессиональные знания и опыт);

– административные способности (планирование, организация работы, делегирование, контроль за работой, высокий уровень личной ответственности за порученную работу);

– производительность в работе на занимаемой должности в настоящий момент.

Еще одним немаловажным показателем реализации Программы можно отметить уровень строительства нового жилья и качество используемых материалов.

В Республике Карелия в декабре 2013 г. жителю предоставили квартиру в новом двухэтажном доме по улице Горького, 26а. Через пару месяцев в стенах появились трещины – дом стал постепенно «оседать». Пол провалился на 10 сантиметров. Документально толщина фундамента должна быть 15 сантиметров, а фактически она составила 5 сантиметров [11].

В Карелии количество обращений по контролю качества 13 объектов для расселения из аварийного жилищного фонда составляло 23, снятых обращений с контроля – 20 [5].

На заседании комитета по промышленности, энергетике, жилищно-коммунальному и лесному комплексу, строительству, транспорту и связи Законодательного Собрания Кировской области было отмечено, что дома по муниципальным контрактам построены с такими нарушениями, что оказались непригодными для проживания. Цена по контрактам едва ли не ниже себестоимости строительства, за такие деньги трудно найти добросовестного подрядчика, в строительстве употребляют вторичные материалы [12]. В Кировской области имелось 55 обращений по вопросу качества, на сегодняшний день снятых с контроля [5].

Республике Марий Эл не удалось избежать вышеуказанной проблемы, количество обращений по которой составило 21, но на данный момент замечания устранены [5].

Чтобы отследить качество социального жилья, необходимо установить следующие

критерии в осуществлении контроля строительного процесса:

- проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, должны подлежать экспертизе, независимо от этажности строящегося объекта;

- в процессе строительства должен проводиться регулярный строительный контроль, в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям к строительству;

- необходимо осуществление государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление федерального государственного строительного надзора, при строительстве.

Строительные организации, осуществляющие возведение жилых домов для расселения, должны отвечать соответствующим требованиям:

- стабильное финансово-экономическое состояние;

- соответствующий уровень показателей качества выполнения строительных работ;

- деловая репутация (история строительной организации, опыт работы);

- отсутствие недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В Республике Марий Эл возведением объектов капитального строительства в рамках реализации Программы занимаются организации, выполняющие строительные-монтажные работы в соответствии с требованиями действующей нормативно-технической документации, что обеспечивает высокое качество конечной продукции, а также – имеющие опыт строительства объектов, в том числе социального назначения.

Выводы

В итоге, выполнив комплексный анализ проблем, выявленных в процессе реализации программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на 2013–2017 годы», с которыми столкнулись регионы Российской Федерации, рассмотрев пути решения, можно сделать вывод, что завершение Программы и успешная реализация расселения домов, признанных аварийными после 2012 г., возможно только при со-

блюдении всех вышеперечисленных работ и требований в совокупности.

Список литературы

1. Жилищное хозяйство в России 2016: Стат. Сб. / Росстат. – Ж72 М., 2016. – 63 с.

2. Распоряжения Правительства РФ от 26 октября 1999 г. № 1744-р О проекте федеральной целевой программы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда в 2001–2005 годах», утверждена постановлением Правительства РФ от 22 января 2002 г. № 33 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/1581544/> (дата обращения: 04.06.2018).

3. Постановление Правительства РФ от 31.12.2005 № 865 (с изм. от 08.08.2007) «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы Жилище на 2002–2010 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/2307239/> (дата обращения: 04.06.2018).

4. Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 (ред. от 02.08.2016) «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58136/ (дата обращения: 04.06.2018).

5. Официальный сайт фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.reformagkh.ru/> (дата обращения: 27.06.2018).

6. Протокол всероссийского селекторного совещания в режиме видеоконференции по председательством заместителя министра строительства и ЖКХ РФ А.В.Чибиса по вопросам реализации в субъектах РФ региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года [Электронный ресурс]. – URL: http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/46e/427_prm_ach.pdf (дата обращения: 29.05.2018).

7. Отчет по мониторингу реализации субъектами Российской Федерации региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в части достижения целевых показателей [Электронный ресурс]. – URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/365863209/> (дата обращения: 29.06.2018).

8. Перечень поручений по итогам совместного заседания Госсовета и Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/54581> (дата обращения: 29.06.2018).

9. Переселение граждан из ветхого и аварийного жилья: Популизм и очковитательство [Электронный ресурс]. – URL: <http://kuluars.info/stati/pereselenie-grazhdan-iz-vetkhogo-i-avarijnogo-zhilya-populizm-i-ochkovitatelstvo.html> (дата обращения: 29.06.2018).

10. Аварийное расселение в Карелии: за что снимают губернаторов [Электронный ресурс]. – URL: <https://regnum.ru/news/2280624.html> (дата обращения: 29.06.2018).

11. Пленники барачков. Как Карелии справиться с программой расселения аварийного жилья [Электронный ресурс]. – URL: <http://fedpress.ru/article/1912507> (дата обращения: 29.06.2018).

12. Аварийное жильё: проблема по 18 муниципальным образованиям [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zsko.ru/press/news/detail.php?ID=23030> (дата обращения: 29.06.2018).