

РЫНОК СТРОИТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В РЕГИОНЕ: ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ



620075, г. Екатеринбург, ул. К.Либкнехта, 42
Тел. (343) 350-97-56
E-mail: voroninba@yandex.ru

Б.А. ВОРОНИН (фото),
доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой права Ю.К. СУШКО,
соискатель, Уральская ГСХА, г. Екатеринбург

Ключевые слова: рынок услуг, жилищное строительство, правовое обеспечение строительства, строительный комплекс.

Строительный комплекс относится к числу ключевых отраслей народного хозяйства страны и во многом определяет решение социальных, экономических и технических задач развития всей экономики России, в том числе и ее агропромышленного комплекса.

Общепризнано, что одной из причин развившегося во всем мире в целом и в нашей стране, в частности, финансового кризиса стал раздувшийся пузырь безудержного роста рыночной стоимости жилья, более чем в два раза превысивший фактическую стоимость строительства. Этому также

способствовала высокая инфляция. В настоящее же время покупательная способность населения значительно упала. Некоторые застройщики и строительные организации сейчас фактически оказались на грани банкротства.

Проведенные в Свердловской области социологические и маркетинговые исследования показывают, что в деятельности строительного комплекса Среднего Урала имеются серьезные проблем как экономического, так и правового характера. Среди последних мы отмечаем следующие:

1. Явно прослеживается недо-

бросовестная конкуренция среди застройщиков, банкиров, коррумпированность ряда влиятельных чиновников, причастных к строительству, и коммерсантов-посредников. Разница между рыночной и фактической стоимостью жилья оседала в карманах застройщиков-монополистов, не доходя до строителей-подрядчиков, которые получали ровно столько, сколько стоила сама строительная работа. Отсутствие четкого, ясного и прозрачного регламента документооборота, определяющего взаимодействие чиновников органов властных структур, причастных к строительству, застройщиков и строительного сообщества.

Четкий документооборот – это в первую очередь пресечение коррупции и резкое сокращение сроков получения разрешительных документов, сокращение сроков строительства. На рисунке 1 изложен порядок документооборота, устанавливаемый Градостроительным кодексом и правилами.

2. Существуют препятствия применения Градостроительного и Земельного кодексов, которые в полном объеме в Свердловской области не работают.

Это касается в том числе и аукционов. Материалы для аукционов по содержанию не соответствуют требованиям п. 1-2 ст. 30., п. 1-2. ст. 38. Земельного кодекса РФ. По этой причине лицо, выигравшее на аукционе право собственности или право аренды земельного участка, вынуждено полтора-два года ходить по инстанциям и тратить денежные средства на сбор недостающих документов для проектирования. А эти документы в составе Градостроительного плана земельного участка должны выдаваться бесплатно органами исполнительной власти победителю аукциона в

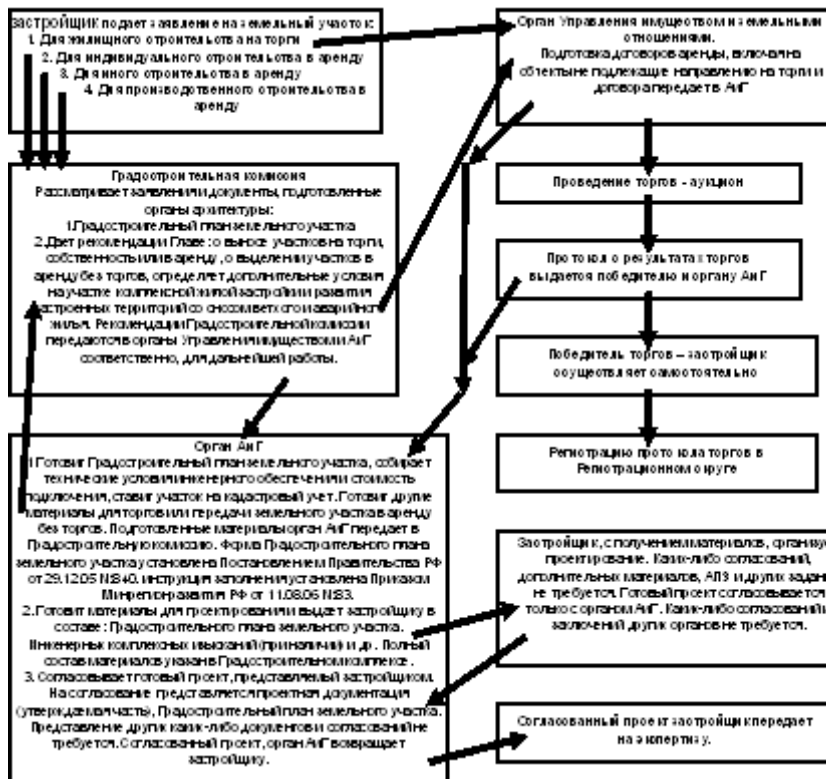


Рисунок 1. Порядок документооборота, устанавливаемый Градостроительным кодексом и правилами

The market of services, housing construction, legal maintenance of building, building complex.

недельный срок, что позволяет незамедлительно зарегистрировать право и начать проектирование без лишней волокиты.

3. Монополизация строительного рынка группами застройщиков, приближенных к властным структурам.

Это препятствует созданию условий равной доступности земельных участков для потенциальных застройщиков реальной конкуренции среди застройщиков. Земельные участки выставляются на аукционы по завышенным ценам, тем самым блокируются попытки прихода на строительный рынок конкурентов-строителей. Не пресекается и скупка земельных участков монополистами и посредниками для возможной перепродажи, тем самым нарушается ст.284 Гражданского кодекса РФ.

4. Контроль за соблюдением и выполнением чиновниками законодательства явно недостаточно, не действует п.1. ст.8 Градостроительного кодекса РФ.

Указанные причины являются также базовыми, основными, тем самым создавая условия для процветания коррупции.

Сегодня борьбу с коррупцией и чиновниками общество проигрывает. Полностью ликвидировать коррупцию невозможно, но кардинально уменьшить ее влияние и взять под контроль возможно. Президент РФ недавно поручил Генеральной прокуратуре выполнять экспертизу законов и постановлений еще до их подписания, с тем чтобы исключить многочисленные ссылки, повторы, фразы, позволяющие двойное толкование. Эта мера, на наш взгляд, поможет в борьбе с коррупцией. Законы должны быть четкими, ясными, понятными населению, а не только юристам.

Исторический опыт цивилизованных стран, переживших кризис 30-х годов прошлого столетия и послевоенных лет, свидетельствует, что локомотивом преодоления кризиса и возрождения экономики является строительство жилья и дорог. Только строительство, в первую очередь, обеспечит людям работу и заработок, загрузит работой металлургию, машиностроительную промышленность и агрокомплекс. Неслучайно Китай резервные фонды средств сразу направил на строительство жилья и дорог, а никак не на спасение обанкротившихся банкиров и олигархов.

Из всех национальных программ главной, ключевой, является программа строительства доступного и комфортного жилья. Опросы общественного мнения показывают, что около 62 процентов населения Свердловской области нуждаются в улучшении жилищных условий, более 60 процентов женщин детородного возраста говорят, что не могут позво-

лить себе иметь детей из-за неудовлетворительных жилищных условий. Нужны другие альтернативные решения финансирования жилищного строительства. Возможно – строительные сберегательные кассы. Необходимо решительное вмешательство государства в строительство социального жилья за счет средств резервного фонда и предоставления этого жилья в аренду малоимущим семьям с правом его приватизации через три-пять лет. Резервные фонды, образованные за счет населения, должны работать также на население.

Новая областная инвестиционная программа «Развитие производственной базы строительного комплекса Свердловской области на 2006-2010 годы» является вторым этапом реализации «Схемы развития и размещения производительных сил Свердловской области на период до 2015 года» и носит аналитический характер. В целом же объем инвестиций по новой программе составляет 5 млрд рублей, или 104% к действующей программе. В областную инвестиционную программу «Развитие производственной базы строительного комплекса Свердловской области на 2006-2010 годы» на основе конкурсного отбора включено 167 участников и 190 инвестиционных проектов. В ходе реализации мероприятий программы прогнозируется достижение роста объемов производства в сопоставимых ценах на 25 процентов; создание не менее 1500 рабочих мест, связанных с повышенными требованиями к уровню образования и квалификации, для обслуживания новых технологических процессов, автоматических и полуавтоматических линий. Планируется

увеличить долю продукции, соответствующей требованиям действующих стандартов, до 100%, в том числе международных – до 20%; обновить основные фонды на 12%; добиться экономии энергоресурсов до 5%; увеличить заработную плату в 2-2,5 раза, а платежи в бюджеты всех уровней – в 1,5 раза. Выполнение мероприятий программы невозможно без подготовки и повышения квалификации кадров. Мероприятия по подготовке и переподготовке кадров для строительства выделены в отдельное направление.

Программой определены и рекомендованы к внедрению перспективные и конкурентоспособные направления развития производственной базы строительного комплекса Свердловской области на 2006-2010 годы. В частности:

- трех заводов по производству теплоизоляционных плит на основе базальтовой ваты на ОАО «Тизол» (г. Нижняя Тура), ООО «Изомин» (г. Екатеринбург) и ООО «Производственно-технический комплекс» (г. Богданович) мощностью по производству 260 тыс. кубометров каждый;
- двух заводов по производству сухих строительных смесей: ООО «Теплит» мощностью 50 тыс. тонн в год и ОАО «Свердловский завод гипсовых изделий» мощностью 30 тыс. тонн в год;
- двух линий по производству металлочерепицы мощностью по 120 тыс. кв. метров каждая на ОАО «Торгмаш» и ООО «Торговый дом «Электроцит» (г. Екатеринбург);
- производство мелкоштучных изделий из тяжелого бетона мощностью 45 млн шт. условного кирпича в год на ОАО «Заречный» (г. Асбест);
- двух линий по производству желе-

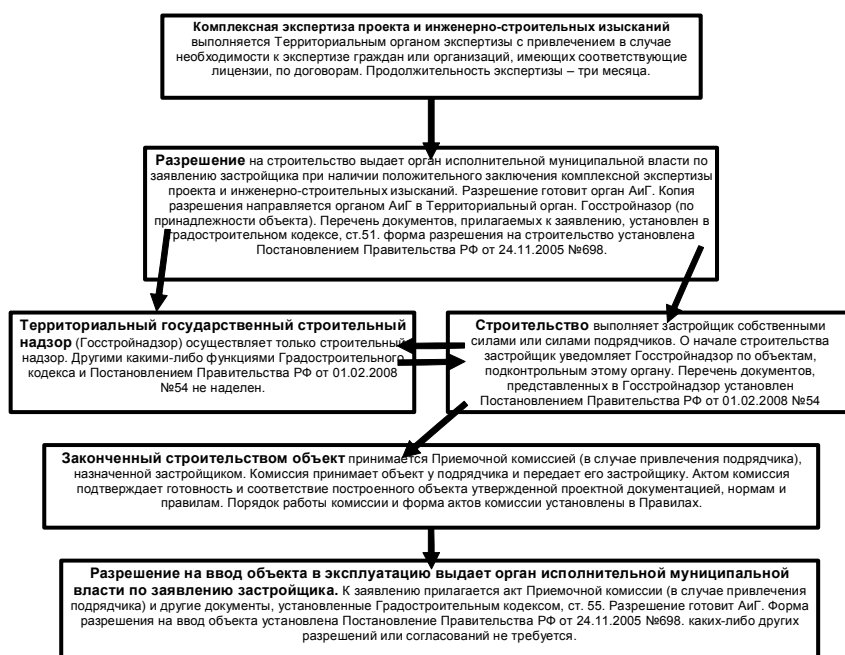


Рисунок 2. Экспертиза строительства, ввод объекта (продолжение)

зобетонного погонажа мощностью по 240 км в год каждая на ЗАО «Атомстройкомплекс» (г. Екатеринбург) и ОАО «Качканарский завод ЖБИ» (г. Качканар);

- семи комплектных бетоносмесительных установок на производственных базах разных строительных организаций общей мощностью 370 тыс. кубометров товарного бетона и раствора в год;

- линии по производству полимерных армированных труб большого диаметра мощностью 50 км в год на ЗАО «Полимак» (г. Екатеринбург);

- пяти линий по обработке листового и прокатного металла для производства строительных металлоконструкций суммарной мощностью 25 тыс. тонн в год.

Программа включает и комплекс других мероприятий, направленных на организацию новых и расширение действующих производств, повышение качества и внедрение энергосберегающих технологий. Областная инвестиционная программа «Развитие производственной базы строительного комплекса Свердловской области на 2006-2010 годы» направлена на обеспечение к 2010 году роста объемов ввода в эксплуатацию комфортабельного жилья в Свердловской области не менее чем в 1,5 раза, или до 1,5 млн кв. метров в год; обеспечение строительного комплекса области качественными строительными материалами, соответствующими требованиям, уровню и структуре строительного производства; стимулирование развития предприятий преимущественно за счет собственных ресурсов. Прогнозируемые показатели программы определены на основании комплексного анализа, проведенного министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области, отраслевыми союзами строительного комплекса при содействии областного министерства экономики и труда. Остается добавить, что программа не имеет жестко регламентированных рамок, открыта для новых разработок, участников, инноваций, инвестиций, механизмов реализации и отражает поступательное развитие экономики и совершенствование системы управления в Свердловской области.

Однако в настоящее время строительный комплекс Свердловской области испытывает недостаток в квалифицированных кадрах. Решать данную проблему нужно комплексно, совместно с министерством общего и профессионального образования, руководителями учреждений профессионального образования, министерством строительства и архитектуры Свердловской области.

На наш взгляд, стабилизации строительного рынка будут серьезно способствовать создаваемые строителями саморегулируемые организации (СРО), которым государство передает полномочия по функционированию и ре-

гулированию строительного рынка, но и возлагая при этом на эти организации всестороннюю ответственность за качество, безопасность и долговечность построенных зданий и сооружений.

Кроме того, в регионе не решен вопрос, где аккумулировать и держать средства платы за подключение к инженерным сетям обеспечения, как их расходовать и контролировать. Следует прекратить практику оплаты естественным монополиям сетей и сооружений, созданных за счет средств покупателей жилья. Такой «подарок» коммерческим предприятиям противоречит действующему законодательству, в частности – Гражданскому кодексу РФ.

Депутатам Законодательного собрания и Правительству области необходимо принять ряд нормативных правовых актов, создающих систему стабильного функционирования строительного рынка, которые позволят структурировать работу чиновников всех уровней и предприятий, работающих на строительном рынке, а также уйти от текучести и дать время чиновникам заняться перспективными направлениями развития, вопросами повышения производительности труда и экономии энергоресурсов.

Необходимо пересмотреть Положения об управлениях (отделах) исполнительных органов властных структур. Более четко и однозначно сформулировать функции, задачи каждого органа в целом. Определить, кому подчинен орган, с кем координирует свою работу. Надо сократить срок ответов на обращение лиц до трех, максимум семи дней, действующий месячный срок только порождает коррупцию. Находятся специалисты, готовые «решить вопрос» в недельный срок, но за определенную плату.

Отсутствие системы, четкости функций и задач порождает безответственность. Например, при исследовании данной проблемы мы столкнулись с таким фактом. Предприятие-застройщик, собственник земельного участка на межселенной территории еще в ноябре 2007 года обратилось к главе муниципального района с просьбой включить образуемый новый жилой поселок в состав существующего поселения и одновременно перевести земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения в земли населенного пункта. Такую возможность предусматривают нормы п.1 ст.4 №191-ФЗ РФ от 29.12.2004 г. В законе совершенно четко установлены порядок и сроки решения этого вопроса. И вот до настоящего времени застройщик ходит по областным кабинетам, собрав более десятка виз, но дело не решается, поскольку в статье закона сказано, что решение принимает орган исполнительной власти. Какой именно исполнительный орган должен принимать решение, не определено. Недо-

пустимо, чтобы все вопросы замыкались на высших руководителях области, должна работать система.

Начать надо с разработки и утверждения Регламента документооборота. Представленная выше схема документооборота полностью соответствует действующему законодательству и позволяет в разы сократить количество необходимых для строительного проектирования подписей, время документооборота с нынешнего полутора-двух лет до двух-трех недель.

5. Порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства, включая дома многоэтажные и малоэтажные. Индивидуальное жилищное строительство. На открытых аукционах без предварительного согласования места размещения объекта продажа земельного участка в собственность или продажа права на заключение договора аренды такого земельного участка (Земельный кодекс, п.1. ст. 30; п.1.ст.38.)

В аренду без торгов по заявлению гражданина или юридического лица. Администрация области или местного самоуправления (по принадлежности земельного участка) в течение двухнедельного срока может принять решение о проведении аукциона, либо опубликовать в СМИ сообщение о приеме заявления на данный участок. По истечении месяца договор аренды заключается с заявителем, если в этот период не поступало других заявлений. При поступлении другого или других заявлений участок выставляется на торги (Земельный кодекс п.1. ст.38).

6. Комплексное освоение земельных участков в целях жилищного и иного строительства, включая подготовку документации по планировке территории, строительство инфраструктуры и инженерных сетей. На открытых аукционах без предварительного согласования места размещения объекта продажа права на заключение договора аренды такого земельного участка. За победителем аукциона сохраняется право приобретения в собственность такого земельного участка (Земельный кодекс РФ п.2 ст.30; п.2. ст.38.) развитие застроенных территорий. Снос многоквартирных домов, признанных аварийными в установленном порядке. Строительство зданий и сооружений социального и общественного назначения. При соответствующем решении органа местного самоуправления, принятого по инициативе областных или местных органов власти, граждан или юридических лиц. На основе такого решения проводится открытый аукцион на право заключения договора развития территории между органом власти и лицом-победителем аукциона. Победителю аукциона, заключившему договор развития территории, земельный участок предоставляется бесплатно в собственность либо в арен-

Агрономия

ду. В этом случае стоимость аренды устанавливается на уровне земельного налога (Градостроительный кодекс, п.1. ст. 46; п.2. ст. 46; п.3. ст. 46. Земельный кодекс РФ, ст. 30, часть 2.1).

7. Застройка межселенных территорий в целях жилищного и иного строительства, включая подготовку документации по планировке территории, строительство инфраструктуры и инженерных сетей.

По решению органа местного самоуправления, принятому по инициативе областных или местных органов власти, граждан или юридических лиц, земельные участки предоставляются в аренду без торгов до 1 января 2010 года, т.е. до утверждения схем территориального планирования по правилам, установленным п.1. ст.4. Закона РФ от 29.12.2004 г. №191-ФЗ, а с 01.01.2010 г. – по правилам, установленным ст. 4 того же закона. Все земельные участки, выставяемые или не выставяемые на торги, должны иметь подготовленный и утвержденный местными органами власти Гра-

достроительный план земельного участка, быть поставлены на кадастровый учет, иметь прилагаемые технические условия на подключение, для проектирования каких-либо других документов или согласований не требуются.

Градостроительный план земельного участка – основной документ. Выполняется в составе Проектов планировки и межевания или в виде отдельного документа на застроенные или предназначенные для строительства земельные участки объектами капитального строительства. Готовится управлением (отделом) архитектуры и градостроительства для каждого земельного участка, предназначенного или не предназначенного для выставления на торги, либо по запросу гражданина или юридического лица (правообладателей земельного участка). Готовится он без оплаты в месячный срок с момента подачи этими лицами заявления; содержит графические и текстовые материалы описания земельного участка, данные кадастрового учета и технические условия под-

ключения к сетям инженерного обеспечения, стоимость оплаты за подключение объекта застройки. Состав указан в статье 44 ГСК РФ, форма Градостроительного плана утверждена Постановлением Правительства РФ 29.11.2005 №698, инструкция по заполнению – приказ Минрегионразвития от 11.08.2006 №93.

Без Градостроительного плана земельного участка нельзя выполнить проектно-изыскательские работы, вынос осей объекта в «натуру», получить положительное заключение Госэкспертизы, разрешение на строительство и разрешение на ввод построенного объекта в эксплуатацию.

Авторы «перечислили» далеко не все имеющиеся недостатки как в правовом регулировании, так и в практической реализации прав на осуществление строительной деятельности.

Отдельные результаты изыскательской работы, изложенные в настоящей статье, позволяют иметь представление о степени развития сегмента рынка строительных услуг в Свердловской области.

Литература

1. Земельный кодекс РФ. М.: «Омега-Л», 2006.
 2. Тихомиров М.Ю. Земельное законодательство и ответственность за его нарушение. М.: Тихомиров М.Ю., 2008. 29 с.
 3. Гражданский кодекс РФ. М.: «Омега-Л», 2009. 476 с.
 4. Областная инвестиционная программа «Развитие производственной базы строительного комплекса Свердловской области на 2006-2010 годы». Екатеринбург, 2005.
 5. Федеральный закон РФ №191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 г.
- Градостроительный кодекс РФ. М.: «Омега-Л», 2008. 132 с.