

ПЕРСПЕКТИВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

В статье определены перспективы и основные направления развития государственной жилищной политики в Российской Федерации. Сделан анонс наиболее перспективных изменений жилищного законодательства необходимых для развития жилищной политики на федеральном и региональном уровнях. В результате предлагается ряд законодательных новелл, направленных на развитие жилищной политики и решение жилищной проблемы граждан, как на федеральном уровне, так и на региональном уровне на примере законодательства Оренбургской области.

Ключевые слова: жилищная политика, перспективы развития жилищной политики, законопроект, направления развития жилищной политики, изменение законодательства на региональном уровне.

Российская жилищная политика активно развивается. Государственная Дума периодически выносит на рассмотрение и обсуждение проекты законодательных актов регулирующих жилищные отношения. Некоторые акты требуют дальнейшей доработки и находятся на стадии обсуждения. Исходя из этих обсуждений и имеющихся на данный момент законопроектов, выделено 10 основных направлений развития государственной жилищной политики в Российской Федерации.

1. Установление порядка проведения капитального ремонта. Проведение капитального ремонта – это обязанность собственников. Платить за ремонт должны собственники жилых помещений в авансовом порядке. Денежные средства должны накапливаться на специальном фонде и тратиться только на капитальный плановый ремонт дома или его снос.

2. Развитие в России договора найма государственного и муниципального жилищного фонда из жилищного фонда коммерческого использования – так называемый «некоммерческий найм».

Законодатель предлагает ввести новые объекты жилищных правоотношений. В 2012 году в Государственную Думу РФ внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по некоммерческому найму жилых помещений». Данный проект вводит три новых понятия объектов жилищных правоотношений: на-

емный (арендный) многоквартирный дом, наемный (арендный) жилой дом, комплекс наемных (арендных) жилых домов.

Законопроект, предоставляющий возможность нуждающимся в жилье россиянам снять квартиру у города или муниципалитета, прошел в октябре 2013 г. первое чтение в Госдуме. Сейчас идет оживленная и сложная работа над поправками. Главная цель проекта – внести в жилищное законодательство новое понятие – наемные (арендные) многоквартирные дома, которые предназначены для некоммерческого найма жилья [1].

Программа некоммерческого найма разработана для решения жилищной проблемы для так называемого среднего класса, который по уровню дохода не имеет права на господдержку, но при этом не может приобрести квартиру по рыночной цене, пояснила глава Комитета Госдумы по жилищной политике и ЖКХ Галина Хованская. При этом нанимателями могут стать только те, кто признаны нуждающимися.

В отличие от договора социального найма арендованную квартиру нельзя приватизировать, а договор является срочным – от одного года до десяти лет. А отличие от коммерческого найма заключается прежде всего в стоимости аренды, которая будет ниже рыночной как минимум на треть. Например, за однокомнатную квартиру в столице в месяц надо будет платить всего 10 тысяч рублей плюс коммунальные расходы.

По плану уже в следующем году в России должно быть построено два миллиона квадрат-

ных метров арендного жилья, а до 2018 года – 15 миллионов.

Первые дома появятся в 80 крупных городах, в некоторых из них, кстати, скоро начнется эксперимент. На участие в нем согласились власти Ленинградской, Московской, Самарской, Оренбургской, Орловской, Новосибирской, Калужской и Тульской областей, а также Москвы.

3. Решение проблем обманутых дольщиков.

Проблема «обманутых дольщиков» на законодательном уровне понимается как борьба с недобросовестностью застройщиков. Для повышения гарантий и для защиты интересов дольщиков предприняты попытки внесения изменений в законодательство:

1) вводится обязательное взаимное страхование гражданской ответственности застройщиков по всем заключенным договорам участия в долевом строительстве;

2) деятельность застройщиков приравнивается к банковской деятельности. Застройщик должен держать денежные средства участников долевого строительства на специальных счетах в специально уполномоченных банках и тратить эти средства под контролем контролирующих организаций.

4. Модернизация коммунальной инфраструктуры.

В России решено модернизировать коммунальную инфраструктуру. Это планируется делать с помощью составления генерального плана развития территории. В этот план включается программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований. Государство берет на себя обязанность обеспечить создание инфраструктуры для всех территорий. Остается открытым вопрос – кто будет оплачивать создание новой инфраструктуры. На этот вопрос должно дать ответ правительство, так как оно призвано устанавливать правила регулирования тарифов и надбавок на услуги коммунального комплекса.

5. Государство должно обеспечивать стабильность коммунальных тарифов.

Российское государство переходит к установлению новых тарифов на коммунальные услуги. Тарифы должны быть долгосрочными и не изменяться от 2 до 5 лет. Государство планирует устанавливать предельные индексы изменения коммунальных услуг, введут механизм возмещения естественным монополистам объе-

мов недополученных доходов из бюджетных средств. Соответствующий федеральный закон принят в третьем чтении и включает в себя 60 страниц текста. Планируется также ввести оплату услуг ЖКХ авансом, за что граждане будут поощряться скидками на услуги ЖКХ [2].

6. Законодатели предлагают ввести норму предоставления бесплатных услуг малообеспеченным россиянам.

Законодатели в 2014 году предлагают ввести в ЖК РФ понятие «социальная норма». Если расход света, газа и воды укладывается в социальную норму потребления, то он будет предоставлен бесплатно. Что сверх социальной нормы – за деньги. Размер нормы должны определять субъекты РФ в зависимости от своих особенностей потребления коммунальных ресурсов.

Именно так происходит сегодня в регионах, где проводят эксперимент по введению соцнормы на электроэнергию (за потребление в ее пределах плата небольшая, потом – повышается).

В Орловской области она составляет 150 киловатт на человека в месяц, а во Владимирской и Нижегородской областях – по 50 киловатт-часов. Этого должно хватать для нормальной жизни обычной российской семьи из 4-х человек. Не менее 50 процентов семей полностью попадают в соцнорму.

"Соцнорма" в данном случае должна покрывать 75 процентов всего потребления для всех нуждающихся семей. Размер доплаты, которую вносят оставшиеся 25 процентов семей, варьируется от 100 до 150 рублей".

Нормы на воду в России могут появиться ориентировочно в середине 2015 года. Сейчас концепцию этой реформы разрабатывает Минрегион. Что же касается отопления и газоснабжения, то там социальные нормы собираются вводить в самую последнюю очередь. И только в том случае, если предыдущий опыт будет признан успешным [3].

7. Разрешение регистрации на даче как в месте постоянного жительства.

Госдума в октябре 2013 года приняла в первом чтении поправки в Федеральный закон "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", который разрешает такую постоянную регистрацию. При условии, что дом, в установленном порядке будет отвечать всем требованиям жилого по-

мещения. И даже необходимо будет поменять правовой статус на индивидуальный жилой дом. Таким образом, депутаты вместе с инициатором этого законопроекта выполнили постановление Конституционного суда РФ, признавшего не соответствующей Основному Закону страны норму, лишаящую россиян возможности зарегистрироваться по месту жительства в принадлежащих им на праве собственности жилых строениях, пригодных для постоянного проживания. В результате, это будет жилой дом, находящийся на территории земель сельхозназначения. Регистрация по месту жительства в индивидуальном доме на садовом или дачном участке не дает автоматически этой территории статус населенного пункта и следовательно, не возлагает на органы публичной власти обязанности по ее благоустройству, созданию и поддержанию коммунальной, транспортной и иных инфраструктур [4].

8. Предлагается внести законопроект, после принятия которого, заемщики – должники, которые не могут выплатить кредит будут расселяться в жилье на условиях договора социального найма.

Госдума планирует рассмотреть законопроект, который предназначен для тех, кто испытывает трудности с выплатой ипотечных кредитов.

Их квартиры будут выкупать муниципалитеты, и предоставлять заемщикам – должникам жилье на условиях социального найма. Но у них – остается преимущественное право выкупа этой квартиры, если финансовые дела наладятся.

9. Обязательное страхование жилого помещения

С 2013 года правительство начало обсуждение модели системы страхования жилья. Обсуждение станет первым этапом, с которого начнется создание государственного перестраховочного фонда. Такие программы уже действуют в некоторых городах, опыт которых нужно изучить. Также необходимо изучить развитие этой системы на международном уровне.

Дискуссия о создании системы страхования жилья в России активизировалась в связи с событиями, повлекшими ущерб на Дальнем Востоке от наводнения. Согласно оценкам, приведенным страховщиками, размер ущерба имуществу физических лиц в регионе достигает 12 миллиардов рублей. В настоящее время затра-

ты на возмещение такого ущерба полностью ложатся на бюджет и на добровольные пожертвования граждан.

Минфин РФ направил в правительство отрицательное заключение на предложение страховать жилье в обязательном порядке. Обязательное страхование имущества граждан недопустимо, согласно Конституции и Гражданскому кодексу РФ [5].

9. Развитие создания и деятельности жилищно-строительных кооперативов.

Содействовать развитию жилищно-строительных кооперативов государство могло бы, облегчая их создание, бесплатно обеспечивая типовой проектной документацией, предоставляя на льготных условиях земельные участки под строительство, подводить к ним коммуникации.

10. Развитие жилищных накопительных вкладов.

Чтобы повысить ликвидность банков, предоставляющих ипотечные кредиты, и создать инструмент накопления на первый взнос по ипотечным кредитам, Ассоциация региональных банков предложила открыть в коммерческих банках безотзывные на определенный срок жилищные накопительные вклады при условии, что банк будет обязан по истечении срока вклада выдать ипотечный кредит, считая накопленную сумму первоначальным взносом. Но ставка по кредиту будет рыночной, а размер кредита будет зависеть от платежеспособности заемщика. Возмещение по страхованию таких вкладов хорошо бы повысить – с 700 тыс. до 2 млн. рублей. Это предложение также пока не реализовано на уровне закона.

Рассмотренные выше основные направления и перспективы развития государственной жилищной политики и федерального жилищного законодательства обязательно повлекут за собой уточнение гормональной жилищной политики и изменения в региональном жилищном законодательстве.

Развитие направлений региональной жилищной политики напрямую зависит от основных направлений федеральной жилищной политики. На уровне регионов, основные направления развития жилищной политики приобретают отчетливый характер и законченный вид. Можно проследить эту закономерность на примере развития жилищной политики в Оренбургской области.

В настоящее время правовое регулирование жилищной политики на региональном уровне так же как и на федеральном уровне, претерпевает существенные изменения. Большое количество нормативных актов действующих во исполнение приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и областной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Оренбургской области на 2011–2015 годы» перестали действовать с 1 января 2014 года в соответствии с постановлением правительства Оренбургской области «Об утверждении государственной программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Оренбургской области в 2014–2020 годах».

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2012 года № 2227-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», распоряжением Губернатора Оренбургской области от 15 июля 2013 года № 277-р «Об образовании рабочих групп по разработке государственных программ» Правительство Оренбургской области постановило:

– утвердить государственную программу «Стимулирование развития жилищного строительства в Оренбургской области в 2014–2020 годах».

В настоящее время целями и задачами государственной жилищной политики было определено, что предусмотренные подпрограммой «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации» формы государственной поддержки реализации проектов будут предоставляться при условии реализации на территории субъекта Российской Федерации региональной программы стимулирования развития жилищного строительства. При реализации программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации будет отработан комплексный подход оказания различных мер государственной поддержки (субсидирование приобретения

жилья, предоставление земельного участка для строительства, строительство объектов инженерной и социальной инфраструктуры и др.)

Программа «Стимулирование развития жилищного строительства в Оренбургской области в 2014–2020 годах» ставит перед собой много задач:

– это и увеличение объем ввода в эксплуатацию жилья экономического класса и объектов инфраструктуры.

– стимулирование развития энергоэффективных и экологически чистых технологий и материалов, создание условий для их использования в жилищном строительстве;

– обустройство территорий посредством строительства объектов инженерной и социальной инфраструктуры;

– разработка и реализация документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории;

– повышение доступности ипотечных жилищных кредитов для населения;

– содействие формированию рынка арендного (наемного) жилья;

– предоставление государственной поддержки на приобретение жилья молодым семьям;

– переселение граждан из многоквартирных домов, признанных в установленном порядке до 1 января 2012 года аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в связи с физическим износом в процессе их эксплуатации.

В рамках реализации данной программы уже сейчас начали осуществляться различные мероприятия. Например, многоквартирные дома для сдачи жилья в некоммерческий найм появятся в 80 крупных городах и скоро начнется эксперимент. На участие в нем согласились власти 9 областей, в том числе и власти Оренбургской области.

Если говорить о реализации жилищной политики в нашем субъекте, то необходимо отметить программы, действующие на территории Оренбургской области в рамках реализации ФЦП «Жилище»:

– областная целевая программа «Социальное развитие села».

– областная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Оренбургской области на 2011–2015 годы», Закон Оренбургской области 22 сентября 2011 года № 413/90-V-

ОЗ (с изм. от 22.08.2012 № 1022/290-V-ОЗ) "О бесплатном предоставлении на территории Оренбургской области земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей".

– Постановление администрации города Оренбурга от 08.02.2011 № 619-п "Об утверждении Положения «О порядке предоставления жилых помещений гражданам, выселяемым из непригодных для проживания жилых помещений и многоквартирных аварийных домов жилищного фонда, находящегося на территории муниципального образования "город Оренбург" (в редакции от 06.03.2013 №437-п).

– постановление Правительства Оренбургской области № 842-п. "Об утверждении порядка осуществления государственного жилищного надзора на территории Оренбургской области".

Жилищная политика в Оренбургской области развивается в направлении увеличения темпов жилищного строительства. Пути развития предлагаются различные.

Например, нами предлагается :

1) на уровне субъекта создать программу и условия для приобретения жилья эконом класса среднему слою населения. Для этого необходимо предоставлять большую рассрочку оплаты стоимости жилья и ввести в законодательство понятие «социальное ипотечное кредитование».

Понятие «социальное ипотечное кредитование» было разработано на теоретическом уровне еще в 2007 году. И в своем диссертационном исследовании ипотечное жилищное кредитование было разделено мной на социальное и коммерческое, что предопределяется специальным субъектным составом и льготными условиями кредитования [6].

2) необходимо на территории Оренбургской области создать некоммерческую организацию – Государственный жилищный фонд социального и некоммерческого использования Оренбургской области со 100 процентным государственным уставным капиталом, которая будет заниматься организацией строительства доступного жилья эконом класса на программные бюджетные денежные средства и собственные денежные средства населения, вступающего в программу.

3) дополнительная поддержка государства в виде субсидий, а также привлечение бюджет-

ных средств и средств граждан в создание жилищно-строительных кооперативов, накопительных кооперативов.

4) строить дома для сдачи жилья в некоммерческий наем т.е. развивать рынок «многоквартирных домов некоммерческого использования».

Апартия ЛДПР предлагает на территории Оренбургской области создать некоммерческую организацию «Фонд земель Оренбургской области для жилищного строительства». Кроме того, члены партии ЛДПР предлагают сформировать фонд земель для комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства через соглашения с собственниками, муниципальными образованияами, через фонд перераспределения, через перевод земельных участков из одной категории в другую [7].

Выдвинуто предложение об учреждении еще одной некоммерческой организации со 100% государственным уставным капиталом – «Жилищный фонд при Губернаторе Области» для строительства социального жилья. На деятельность данной организации выделять на первоначальном этапе субсидии для строительства социального жилья. Основной функцией данной организации будет организация строительства доступного социального жилья и формирование фонда социального жилья.

В предложениях, поступивших от партии ЛДПР есть положительные моменты. Их программа дает возможность отдельным категориям граждан приобретать жилье в рассрочку по методике утвержденной Правительством Оренбургской области; увеличится количество мер государственной поддержки в системе получения социального жилья, предоставится возможность приобретение жилья гражданам с различным уровнем первоначального взноса. Предлагается сделать рассрочку долгосрочной – до 30 лет. Предусматривается, что если гражданин не может выкупить квартиру, то невыкупленная часть квартиры предоставляется ему внаем, в случае невозможности осуществления текущих платежей.

Сторонники ЛДПР, как и многие другие юристы, предлагают ввести в законодательство различные понятия видов найма:

– социальный,

– некоммерческий (когда жилье предоставляется его собственником на установленных государством условиях, при этом размер платы

должен быть близок к размеру, установленному для договора социального найма;

– коммерческий (найм), когда наем жилья осуществляется на рыночных условиях, но компенсируется для определенных категорий граждан в установленных государством размеров.

Исходя из выше изложенного, можно сделать определенные выводы, определить особенности реализации государственной жилищной политики в Оренбургской области и сделать предложения по совершенствованию законодательства Оренбургской области для реализации приоритетного направления в жилищной политике – увеличения темпов жилищного строительства.

Особенностями реализации государственной жилищной политики в Оренбургской области является то, что:

– государственное регулирование экономических преобразований в жилищной сфере строится на научно обоснованном прогнозировании, сочетающем отраслевые и территориальные подходы;

– реализация государственных целевых программ (областных, федеральных, муниципальных) осуществляется при проведении оптимальной бюджетно-финансовой политики, направленной на повышение деловой активности, росте доходов в бюджет, оживлении инвес-

тиционной деятельности, развитию новых секторов экономики.

Для скорейшей реализации программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Оренбургской области в 2014–2020 годах» на наш взгляд необходимо:

– принять законопроект «О государственной поддержке развития жилищного строительства в Оренбургской области и граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий»

– принять программу по строительству социального жилья;

– ввести льготу по налогу на имущество ЖСК;

– сформировать фонд свободных земель и надлежащим образом их оформить для передачи под строительство социального жилья и домов предназначенных для сдачи жилья в «некоммерческий наем».

Таким образом, подводя итог проведенному исследованию, было выделено 10 основных направлений развития государственной жилищной политики, которые должны повлиять на восстановление экономики страны и повышение доступности жилья и определен основной вектор развития федеральной и региональной жилищной политики – активизация инвестиционно-строительной деятельности.

31.01.2014

Список литературы:

- 1 Владимир Журавлев. Арендное жилье – это некоммерческий жилфонд для населения. // Жилищное и коммунальное хозяйство. – № 3. – 2013. – С. 35 – 38. – ISSN 0044-4464
- 2 Жилищная политика – 2013: шесть поворотов. – Режим доступа: <http://news.vdolevke.ru/read/6496/>
- 3 Елена Домчева. Граница бесплатного. Сайт Российской газеты 15.10.2013. Режим доступа: – <http://www.rg.ru/2013/10/16/priroda.html>
- 4 Тамара Шкель. Депутаты разрешили "прописку" в саду и на даче. Сайт Российской газеты. // Режим доступа: сайт российской газеты. – <http://www.rg.ru/2013/10/16/priroda.html> от 16.10.2013
- 5 Андрей Евпланов. Кабмин обсудит систему обязательного страхования жилья. Сайт Российской газеты РФ от 09.10.2013. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/10/09/strahovanie-site-anons.html>
- 6 Ковалева О.А. Кредитный договор с ипотечным обеспечением, его место и роль в регулировании обязательственных отношений. автореферат канд. диссерт. г. Волгоград, 2007 г. С.8, 20.
- 7 Официальный сайт фракции ЛДПР. Концепция развития жилищного строительства в Оренбургской области. Режим доступа: http://ldproren.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=682&Itemid=144

Сведения об авторе

Ковалева Ольга Александровна, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Оренбургского государственного университета, кандидат юридических наук, 460048, г. Оренбург, пр-т Победы 141, ауд. 7211, тел.: (3532) 754723, e-mail: radaurist@mail.ru