

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Вопросы жилищной политики
и жилищно-коммунального хозяйства.
Информационно-аналитические материалы

Издание Государственной Думы
Москва • 2014

УДК 332.8+349.444
ББК 65.441+67.404.2
В74

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы по жилищной политике
и жилищно-коммунальному хозяйству

Г. П. Хованской

Авторы-составители:

Д. В. Боровков, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству;

Н. И. Бутусова, заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству;

Я. Б. Сидорова, ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству;

В. В. Воробьёв, ведущий консультант аппарата Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству;

А. С. Нестин, старший специалист 1 разряда аппарата Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству;

А. С. Пузанов, член Экспертного совета по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству при Комитете Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, генеральный директор Фонда «Институт экономики города»;

С. Б. Сиваев, член Экспертного совета по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству при Комитете Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, профессор Высшей школы урбанистики Национального университета «Высшая школа экономики»

В74 **Вопросы** жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства. Информационно-аналитические материалы / Под общей ред. Г. П. Хованской. – М.: Издание Государственной Думы, 2014. – 320 с.

УДК 332.8+349.444
ББК 65.441+67.404.2

Уважаемые читатели!



Совершенствование законодательства в жилищной сфере и анализ его практического применения относится к числу приоритетных направлений деятельности Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству.

В 2014 году в России произошли существенные изменения законодательства в сфере социального жилья и жилищно-коммунального хозяйства.

К новеллам жилищного законодательства можно отнести введение нового раздела в Жилищном кодексе, посвящённого некоммерческому найму жилых помещений в жилищном фонде социального использования¹. Реализация этой новеллы позволит решить проблему обеспечения доступным жильём на условиях найма семей с невысоким уровнем дохода. Это и молодые семьи, и работники бюджетной сферы (учителя, врачи), и другие категории очередников, нуждающихся в жилых помещениях.

Также вступил в силу федеральный закон, регулирующий процесс общественного жилищного контроля². Этим же законом региональному законодательству была предоставлена возможность увеличить срок для принятия собственниками помещений в многоквартирном доме решения о выборе способа накопления средств на проведение капитального ремонта своего дома.

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» дополнен положениями, обеспечивающими финансирование проведения капитального ремонта многоквартирных домов в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь.

Кроме того, совместными усилиями представителей органов государственной власти и экспертного сообщества был существенно доработан и принят закон о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами³.

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования»

² Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 200-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Жилищная политика направлена на формирование в России современного законодательства в жилищной и коммунальной сфере для решения насущных проблем граждан. Изменения в законодательстве требуют от всех ветвей власти большой информационно-разъяснительной работы, направленной на просвещение граждан в данной области.

Представляю вашему вниманию сборник, подготовленный Комитетом Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, «Вопросы жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства. Информационно-аналитические материалы».

В данном издании в доступной широкому кругу читателей форме изложены правовые сведения и даны ответы на конкретные вопросы.

В первой части издания представлены статьи депутатов Государственной Думы – членов Комитета по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Михаила Александровича Меня, заместителя Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Михаила Яковлевича Евраева, руководителя Федеральной службы по тарифам Сергея Геннадьевича Новикова, а также руководителей Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, Агентства по ипотечному жилищному кредитованию, содержащие ряд позиций по актуальным проблемам жилищной политики, тенденциям её развития, формирования жилищного законодательства, отвечающего потребностям граждан России.

Вторая часть издания содержит информационные и аналитические материалы, комментарии действующего законодательства, призванные помочь читателям ориентироваться в изменениях правового регулирования жилищных отношений.

Основная задача жилищной политики в России состоит в создании механизмов улучшения жилищных условий для всех категорий граждан в зависимости от их доходов и потребностей. На уровне федерального законодательства органы власти стараются создать все условия, чтобы по всем актуальным направлениям наша правовая база была современной и в полной мере отвечала потребностям граждан, обеспечивала формирование эффективных механизмов управления жилищным фондом и модернизации жилищно-коммунального хозяйства в целях улучшения качества и повышения доступности соответствующих услуг для населения России, способствовала созданию безопасных и благоприятных условий проживания граждан нашей страны.

Г. П. Хованская,
председатель Комитета Государственной Думы
по жилищной политике
и жилищно-коммунальному хозяйству

ЧАСТЬ I. АВТОРСКИЕ СТАТЬИ



*Председатель
Комитета Государственной Думы
по жилищной политике
и жилищно-коммунальному хозяйству
Галина Петровна Хованская*

О некоммерческом найме жилых помещений как способе решения жилищной проблемы граждан с невысоким уровнем дохода

Для России одной из острых социальных проблем в настоящее время является решение жилищного вопроса.

По данным социологических опросов более 60% семей не удовлетворены своими условиями проживания. При этом финансовыми средствами, достаточными для приобретения жилья в собственность при существующем уровне цен на него, обладают не более 25% населения страны.

Для большинства наших сограждан самостоятельное приобретение жилья является невозможным в силу его высокой стоимости.

Существующий жилищный фонд социального использования не способен удовлетворить имеющуюся потребность. До 2014 года к данному фонду относились только жилые помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляемые по договорам социального найма гражданам, нуждающимся в жилых помещениях.

Жилищный фонд социального использования составляет около 12% всего жилищного фонда страны. Срок договора социального найма не устанавливается. Оплата по такому договору покрывает текущие расходы по содержанию жилых помещений и не включает компенсацию расходов бюджета на строительство и капитальный ремонт. Жилые помещения, предоставленные по договорам социального найма (за некоторыми исключениями), могут быть приватизированы (переданы в собственность бесплатно) проживающими в них гражданами. При этом необходимо отметить, что своим правом на приватизацию жилых помещений граждане могут воспользоваться до 1 марта 2015 года.

В настоящее время в результате массовой приватизации жилых помещений, строительства коммерческой недвижимости значительная роль

на рынке жилья принадлежит частному сектору. Государство уже не является монополистом в данной сфере. Объёмы бюджетных ассигнований на строительство социального жилья имеют тенденцию к снижению.

Сегодня время ожидания в очереди на получение жилого помещения по договору социального найма составляет более 20 лет. Обеспечение жилыми помещениями по договорам социального найма в большинстве своём относится к полномочиям органов местного самоуправления, бюджеты которых не позволяют им строить и предоставлять социальное жильё. Кроме того, муниципалитеты не заинтересованы в строительстве социального жилья, поскольку такое жильё может быть приватизировано.

В сложившейся ситуации была разработана программа выдачи субсидий на приобретение жилья для очередников, желающих стать собственниками. Таким гражданам предоставляется субсидия из расчёта полагающейся очередникам нормы площади. При этом деньги не выдаются на руки очереднику, а перечисляются на его заблокированный счёт и после заключения договора – на счёт продавца жилья. Если деньги не будут потрачены в течение полугода, они возвращаются в бюджет. Взяв субсидию, очередники перестают зависеть от власти в плане выбора жилья – района, дома, этажности. Допускается даже приобретение жилья площадью меньше социальной нормы. Однако субсидии стали настолько популярными, что теперь и на них возникла очередь. Например, в Москве она растянулась более чем на 10 лет.

Реанимировать докризисные масштабы жилищного строительства социального жилья без привлечения внебюджетных источников невозможно. Недостаточный прирост жилищного фонда на фоне роста доходов населения ведёт к дороговизне недвижимости в России.

Участие государства в обеспечении части граждан жильём оправдано тем, что рынок не может обеспечить потребности низкодоходных групп населения.

К сожалению, сегодня в России спрос ориентирован на покупку собственного жилья. По различным причинам около 75% семей, состоящих на учёте нуждающихся в улучшении жилищных условий, не имеют возможности приобрести жильё в собственность.

В 2005 году стало ясно, что около 40% россиян нуждаются в улучшении жилищных условий с помощью государства. Речь о так называемом среднем классе. Пока у этой категории граждан, которые зарабатывают недостаточно, чтобы самостоятельно купить квартиру, есть только три пути улучшения жилищных условий – стоять дальше в бесконечной очереди или снять квартиру на рынке недвижимости либо купить с помощью ипотечного кредита. Получается, что есть социальное жильё для малоимущих или коммерческое – для обеспеченных граждан. Вариантов для улучшения жилищных условий семей с невысоким уровнем дохода просто нет, если их не признали малоимущими после 2005 года и отказали в постановке на учёт.

В условиях, когда большая часть населения относится к так называемым гражданам с невысоким уровнем доходов, а договор социального найма не является оперативным и эффективным способом решения жилищной проблемы большинства граждан, не способных самостоятельно удовлетворить свою потребность в жилье, одним из основных способов удовлетворения потребности граждан России в жилье может стать пользование жилым помещением по договору некоммерческого найма.

Мною ещё в 2005 году была подготовлена законодательная инициатива, направленная на создание «некоммерческого» жилья для граждан с невысоким уровнем доходов. Трижды проект отклоняли. Только через восемь лет необходимость создания такой разновидности социального жилья стала очевидной.

И вот, Федеральным законом от 21.07.2014 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования» создаётся новый подвид жилищного фонда социального использования, появляется договор найма в жилищном фонде социального использования (его также называют «договор некоммерческого найма»).

Жилые помещения в таком фонде могут находиться в государственной, муниципальной, частной собственности и предоставляются по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования гражданам, имеющим невысокие доходы (но не малоимущим гражданам).

Введено понятие наёмного дома, все помещения в котором принадлежат одному лицу. Такими домами будет легче управлять, так как конфликт интересов проживающих в доме граждан сводится к минимуму. Для строительства наёмных домов социального использования предусмотрены льготные условия предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Договор некоммерческого найма жилого помещения, как и договор социального найма жилого помещения, ориентирован на определённые категории граждан – граждан с невысоким уровнем дохода, которые нуждаются в жилых помещениях. Основную группу нанимателей жилых помещений по договору социального найма жилого помещения составляют малоимущие граждане, по договору некоммерческого найма будут составлять граждане, не способные самостоятельно по рыночной стоимости снять жилое помещение по договору коммерческого найма и, тем более, его приобрести.

Срок договора устанавливается по выбору нанимателя (за некоторым исключением) от 1 года до 10 лет. Плата за наём по таким договорам, в отличие от договора социального найма, включает не только текущие расходы на содержание дома, но и компенсацию затрат на строительство

и капитальный ремонт. Максимальный размер платы устанавливается субъектами Российской Федерации. Эти жилые помещения должны находиться в наёмных домах социального использования, все жилые помещения в которых принадлежат одному лицу и предоставляются гражданам внаём.

Первоочередное право заселения в такой жилищный фонд получают «старые» очередники. Платить за квартиру придётся больше, но зато они смогут жить в хороших условиях. Считаю, что это будет способствовать уменьшению количества очередников, претендующих на получение жилья по договору социального найма, причём, настолько, что в этой очереди со временем останутся только те, кто совсем не может решить жилищную проблему без помощи государства.

Одним из главных преимуществ такого жилища над коммерческим, кроме платы за наём, конечно, является гарантированное право пользования им. Наниматель, заключая договор, может быть уверен, что его не выселят на улицу, если вдруг найдётся более выгодный клиент.

Такие договоры могут перезаключаться. Главное, чтобы при перезаключении договора (например, один раз в 10 лет) основания для пользования квартирой сохранялись. Так, если вдруг выяснится, что человек получил наследство или стал много зарабатывать, то ему придётся покинуть это жилое помещение. Но даже тогда это произойдёт только после окончания срока действия договора. Если же ситуация ухудшилась, например, в семье случилось несчастье – умер кормилец или наниматель потерял работу, вследствие чего резко упал уровень дохода семьи, то наниматели в этом случае смогут рассчитывать на субсидию по оплате жилищных услуг от государства. Мы на это пошли сознательно, чтобы защитить наших сограждан от таких форс-мажорных обстоятельств. В других странах такая возможность, как правило, не предусматривается.

На улице в одночасье никто не окажется. Законом даже предусматривается возможность предоставления жилья взамен снимаемого в этом же доме или районе только меньшего размера, чтобы за него меньше платить.

Люди далеко не всегда стремятся стать собственниками жилья. Многие уже стали понимать, что быть собственником это накладно: очень скоро им предстоит платить налог на недвижимость в процентах не от остаточной стоимости жилья (стоимости БТИ), а от кадастровой, близкой к рыночной. Собственное жильё хорошо бы страховать, иначе придётся самому платить за ремонт или покупку нового жилья, если оно пострадает. С 2014 года введён обязательный взнос на капитальный ремонт многоквартирных домов, и собственники жилья, хотя они того и не, обязаны его оплачивать.

Граждане, понимающие, что они не в состоянии самостоятельно содержать своё жильё, могут его деприватизировать. Такая возможность им предоставлена: удалось принять соответствующую поправку в закон о при-

ватизации. Однако воспользоваться такой возможностью могут только те, кто получил квартиру в собственность бесплатно от государства.

В настоящее время, на мой взгляд, необходимо развивать сегменты некоммерческого найма жилья (плата за наём которого должна быть ниже рыночной, а затраты на создание будут компенсироваться в течение длительного периода). Необходимо также реанимировать жилищно-строительную кооперацию.

Все эти механизмы должны быть направлены на повышение доступности жилья для граждан с невысокими доходами, которые не могут приобретать или снимать жильё на рыночных условиях. Также необходимо завершить бесплатную приватизацию жилья. Все эти меры в целом позволят решить жилищную проблему граждан с невысокими доходами с меньшими затратами бюджетов по сравнению с предоставлением жилых помещений по договорам социального найма.

Также одним из нововведений в 2014 году является изменение порядка предоставления земельных участков для строительства доступного жилья эконом-класса – теперь для строительства такого жилья государственные или муниципальные земельные участки могут предоставляться на так называемых «голландских аукционах». По итогам такого аукциона земельный участок предоставляется в аренду (арендная плата равна ставке земельного налога) застройщику, который предложит на аукционе наименьшую цену продажи жилья эконом-класса (в общем случае, в России государственные или муниципальные земельные участки предоставляются для строительства на аукционах застройщикам, которые предлагают наибольшую цену за земельный участок или за право заключить договор аренды).

Частный сектор найма жилья представлен в основном отдельными жилыми помещениями (квартирами или жилыми домами), находящимися в собственности граждан. В России сейчас существуют лишь единичные примеры строительства специальных многоквартирных домов для предоставления квартир внаём. В пилотном режиме государственным институтом развития АИЖК реализуются проекты по формированию наёмного жилья. В рамках таких программ АИЖК рефинансирует кредиты, предоставленные банками на строительство наёмных домов, после завершения строительства таких домов.

Правительство предполагает развивать различные формы государственно-частного партнёрства для финансирования социального некоммерческого жилья.

В частности, как уже было сказано выше, планируется строительство наёмных домов с привлечением средств частных инвесторов с государственной поддержкой, в том числе предоставление на льготных условиях государственных или муниципальных земельных участков для строительства, рефинансирование долгосрочных кредитов на строительство таких домов АИЖК (после завершения их строительства), а также предоставление частичного софинансирования строительства из бюджетов (при наличии такой возможности) или средств предприятий, заинтересованных в привлечении рабочей силы.



*Министр строительства
и жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации
Михаил Александрович Мень*

**Сфера повышенного внимания:
как будет меняться отрасль
жилищно-коммунального
хозяйства в России**

Жилищно-коммунальное хозяйство – это важнейшая социально значимая отрасль, от работы которой так или иначе зависят условия жизни всех россиян. Проблемы коммунального хозяйства накапливались в стране не одно десятилетие, и для Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, созданного в конце прошлого года, одним из главных направлений деятельности стало наведение порядка в этой сфере. Чтобы переломить неблагоприятную ситуацию в сфере жилищно-коммунального хозяйства, нужно реализовать целый комплекс мер по всем направлениям – это и совершенствование тарифного регулирования и сферы управления многоквартирными домами, усиление платёжной дисциплины и привлечение инвестиций в отрасль ЖКХ, а также ремонт ветшающих домов. Этим сейчас и занимается Минстрой России совместно с коллегами из других ведомств и Государственной Думы Российской Федерации.

Одним из главных нововведений, направленных на повышение качества оказания услуг в сфере управления жильём, стало введение лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами. Согласно Федеральному закону № 255-ФЗ, принятому в июле 2014 года, лицензирование управляющих компаний (УК) многоквартирных домов вводится с 1 сентября 2014 года, а с 1 мая 2015 года все управляющие организации уже должны будут иметь лицензии.

Мы рассчитываем, что механизм лицензирования позволит очистить российский рынок управления жильём от недобросовестных игроков. Но хочу подчеркнуть, что успешное получение лицензии – это ещё не повод для управляющей компании расслабиться: по новому закону, УК рискует потерять право на управление домом, получив в течение года всего два административных взыскания за нарушение правил управления этим домом. Причём мы не делим эти нарушения на грубые и негрубые – УК может лишиться права управлять домом даже за дважды не вымытые полы, если Госжилинспекция выдала соответствующие

предписания, а затем за их неисполнение на УК были наложены административные взыскания. Правда, у жильцов будет право вето, которым они смогут воспользоваться для спасения своей УК в случае, если та гарантирует изменение качества предоставляемых услуг.

Если же УК потеряла право управлять более чем 15% находящихся в её ведении домов, то Госжилинспекция обязана подать в суд иск об аннулировании лицензии. В таком случае компания на три года лишается права заниматься деятельностью по управлению многоквартирными домами, а её руководитель попадает в федеральный реестр, так называемый «чёрный список», и тоже лишается права заниматься этим видом деятельности в ближайшие три года. Это должно стимулировать УК делать свою работу качественно.

Одновременно мы предусмотрели усиление жилищного надзора, ведь именно госжилинспекции будут проверять документацию соискателей лицензий, а впоследствии выявлять и пресекать нарушения со стороны УК. И для того, чтобы ни у кого не было сомнений в профессионализме сотрудников госжилинспекций, руководители органов госжилнадзора должны будут сдать всероссийский экзамен.

Предлагается также ввести штрафы для управляющих компаний и ресурсоснабжающих организаций за неправильно начисленные платежи и некачественно оказанные услуги. Сейчас, если потребитель зафиксировал в присутствии представителя УК или свидетелей, например, факт отсутствия в кране горячей воды, он может подать жалобу, и УК не должна брать с него деньги за эту услугу. Но мы считаем, что этого недостаточно, потому что потребитель должен получить компенсацию – в размере 30% от стоимости услуги, которую ему оказали некачественно. Что касается штрафа за неправильный расчёт платежей, то он составит 15% от суммы платежа.

С 1 января 2017 года, если квитанция на оплату жилищно-коммунальных услуг не будет размещена в электронном виде в личном кабинете в ГИС ЖКХ, гражданин освобождается от обязанности платить по ней.

Помимо квитанций на оплату ЖКУ, в ГИС ЖКХ будет размещаться и другая информация, необходимая собственнику жилья: об управляющей компании и ресурсоснабжающей организации, о состоянии дома, о сроках проведения капремонта, о проведённых в доме работах. Также с помощью этой системы можно будет проводить электронные голосования на общедомовых собраниях, отправить жалобу в Госжилинспекцию.

Пилотные проекты ГИС ЖКХ будут запущены в отдельных субъектах Российской Федерации уже в конце 2014 года, а в полном объёме система заработает с 1 июля 2016 года.

Вместе с тем было бы нечестно оставлять без внимания такую важную проблему, как задолженность граждан за коммунальные услуги. Бесспорно, управляющие компании и ресурсоснабжающие организации должны оказывать качественные услуги, выставлять справедливые пла-

тёжки, но и потребители должны вовремя и полностью оплачивать их работу и потреблённые ресурсы. А тем временем объёмы задолженности по оплате ЖКУ исчисляются сотнями миллиардов рублей.

Для решения этой проблемы в Государственную Думу внесён законопроект об усилении ответственности граждан за долги по ЖКХ. Согласно поправкам, которые планируется внести в Жилищный кодекс, пени за каждый день просрочки предлагается увеличить с 1/300 до 1/170 ставки рефинансирования для тех случаев, когда просрочка превышает уже три месяца.

Также обсуждается возможность вносить информацию о должниках за услуги ЖКХ в бюро кредитных историй для того, чтобы банки имели данные по задолженностям гражданина. Кроме того, прорабатывается норма об ограничении права должников за услуги ЖКХ регистрировать сделки с недвижимостью.

При этом с текущего года граждане могут быть уверены в том, что внезапного и неконтролируемого роста платежей ЖКХ больше не будет – с 2014 года вся Россия перешла на долгосрочное регулирование роста совокупного платежа граждан за коммунальные услуги, благодаря которому каждый потребитель будет знать темп роста платежей до 2018 года включительно.

Согласно принятым решениям, Правительство Российской Федерации устанавливает индексы роста платежа в среднем по регионам, а затем главы субъектов устанавливают предельный рост по каждому муниципальному образованию. На текущий год такой рост в среднем по стране составит не более 4,5%. Нововведение позволит дать потребителям точный ответ, сколько они будут платить при неизменном потреблении в следующие несколько лет.

С другой стороны, долгосрочное регулирование роста коммунальных платежей обеспечит стабильность и инвестиционную привлекательность этой сферы. Это очень важно, поскольку именно на привлечение частных инвестиций возлагаются надежды как на приоритетный способ решения проблемы изношенности коммунальной инфраструктуры. Поэтому рост участия бизнеса в модернизации отрасли ЖКХ является одним из главных направлений деятельности Минстроя России.

К настоящему моменту министерство уже завершило формирование нормативно-правовой базы по этому направлению. В частности, параллельно с внедрением долгосрочного регулирования совокупного коммунального платежа граждан, в России вводится долгосрочное регулирование тарифов в сферах электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Оно предполагает, что будут устанавливаться предельные индексы изменений тарифов на срок от 3 до 5 лет.

Переход на долгосрочные тарифы начался с 2014 года, а с 2016 года установление долгосрочных тарифов станет обязательным для всех

российских регионов. Сначала тарифы будут устанавливаться сроком не менее чем на три года, затем не менее пяти, а в концессии – на весь срок соглашения. При этом для региональных властей введена бюджетная ответственность за изменение установленных долгосрочных тарифов, что позволит защитить инвесторов от непредсказуемых действий местной власти. Вводится и обязательное использование показателей надёжности и качества товаров и услуг в сфере ЖКХ, предусмотрен обязательный мониторинг соблюдения этих показателей.

Таким образом, долгосрочное тарифное регулирование позволит привлечь инвестиции в сферу ЖКХ через заключение концессионных соглашений (передача объекта во временное пользование), обеспечивающих, с одной стороны, возврат инвестору вложенных инвестиций, а с другой стороны, безусловное выполнение им требований по качеству оказываемых услуг.

По договорам концессии инвесторы смогут получить в управление неэффективные унитарные предприятия в сфере ЖКХ. Такие организации планируется выставлять на концессионные конкурсы. Причём мы уже видим положительные примеры передачи неэффективных коммунальных предприятий в управление коммерческим организациям – так, в Воронеже неэффективное МУП с почти миллиардным долгом было передано частному инвестору на основании концессионного соглашения. В результате меньше чем за два года предприятие расплатилось с долгами и вышло на прибыль. Такой опыт мы, безусловно, будем поддерживать.

Кроме того, в настоящее время министерство формирует реестр лучших практик частного инвестирования в отрасль, что даст возможность регионам и муниципалитетам, а также участникам рынка использовать этот опыт.

Ещё одной проблемой, которую решает сейчас Минстрой России, является ветхий жилой фонд – аварийные дома, которые ждут расселения, жильё, которое десятилетиями никто не ремонтировал.

До сентября 2017 года в Российской Федерации должно быть ликвидировано 11,365 млн. кв. м аварийного жилья (признанного таковым до 1 января 2012 года), в котором проживает более 777 тыс. человек. При этом в текущем году будет расселено в 4,5 раза больше аварийного жилья, чем по плановым показателям 2013 года: 211,92 тыс. человек переедет из 2,87 млн. «аварийных» квадратных метров в новые квартиры.

На федеральном уровне уже приняты все необходимые решения, облегчающие регионам решение задачи по ликвидации аварийных домов. По итогам января-июня 2014 года программа реализована на 99,2% от целевого показателя первого полугодия – из 569,63 тыс. кв. м аварийного жилья переселено 39,9 тыс. человек. Это даёт нам повод рассчитывать, что к 2017 году задача по ликвидации аварийного жилого фонда будет полностью и качественно решена.

Кроме того, запускаются масштабные программы капитального ремонта многоквартирных домов в субъектах Федерации. Согласно закону о создании системы финансирования капремонта многоквартирных домов, собственники квартир должны делать ежемесячные взносы на капремонт. Всего, по нашим подсчётам, ежегодно на капремонт по всей России будет собираться 130 миллиардов рублей.

При этом с 2015 года Минстрой России планирует запустить систему кредитования капитального ремонта. Этот механизм позволит собственникам многоквартирных домов не дожидаться, когда подойдёт их очередь на капремонт, а сделать необходимые работы незамедлительно, взяв недостающие средства в кредит. В восьми регионах уже стартовали пилотные программы кредитования.

Все эти решения, наряду с введением лицензирования управляющих компаний, появлением штрафов за неправильные платёжки и некачественные услуги, установлением предельных индексов изменения коммунальных платежей и всем комплексом мер по привлечению инвестиций в сферу ЖКХ, по нашему мнению, позволят всем россиянам уже в ближайшие несколько лет ощутить кардинальные изменения в отрасли.



*Первый заместитель председателя
Комитета Государственной Думы
по жилищной политике
и жилищно-коммунальному хозяйству
Елена Леонидовна Николаева*

**Актуальные вопросы
совершенствования законодательной
базы в сфере жилищно-коммунального
хозяйства. Тарифное регулирование,
государственная информационная
система жилищно-коммунального
хозяйства**

О тарифном регулировании в Российской Федерации

Государственное регулирование цен на услуги жилищно-коммунального комплекса является важным условием формирования здорового экономического климата в ЖКХ и, соответственно, влияния как на ресурсоснабжающие организации, так и на управляющие организации. При этом безостановочный рост тарифов давно стал одной из наиболее острых проблем отрасли. В последние годы приняты решения, направленные на решение этой проблемы в интересах граждан: введены долгосрочные тарифы, предельные индексы роста платы граждан за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации⁴. Тем не менее, проблема сбалансированности тарифного регулирования, вве-

⁴ В декабре 2013 г. Президент России подписал инициированный мной и коллегами по фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» закон № 417-ФЗ, предусматривающий утверждение на уровне Правительства Российской Федерации предельных индексов роста платы граждан за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации, по предложению уполномоченного федерального органа исполнительной власти, на долгосрочный период. Закон вступил в силу с 30 декабря 2013 года. Предельный совокупный платёж будет устанавливаться на федеральном уровне, это будет своего рода ориентир для губернаторов. Регулирование – это уже в полной мере ответственность субъектов Российской Федерации, региональные власти будут обязаны следить за тем, чтобы превышений не было. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти будет проводиться мониторинг и государственный контроль. Если возникнет необходимость установления предельных индексов по муниципальным образованиям в размере до полутора раз превышающим предельный индекс, установленный Правительством – это целиком и полностью ответственность губернатора; если превышающим более чем в полутора раза, то губернатор будет вправе принять это решение только с одобрения муниципального представительского органа. Уверена, что региональные власти будут делать всё, чтобы каких-либо превышений избежать; для губернаторов это будет политически важно, поскольку есть довольно жёсткие поручения Президента Российской Федерации, и именно региональным властям придётся держать ответ перед гражданами. Принципы и порядок расчётов предельных индексов введены Постановлением Правительства Российской Федерации № 400 от 30 апреля 2014 г. «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации».

дения экономически обоснованных тарифов пока не решена. Попробуем разобраться с причинами подобной ситуации.

Тарифы на коммунальные услуги рассчитываются повсеместно от базы прошлогоднего периода, поэтому ситуация, в которой они снижаются, практически невозможна. У предприятия нет заинтересованности снижать собственные затраты, так как перед регулирующим органом невозможно будет отстоять величину будущего тарифа, а следовательно, не будет возможности какого-либо развития и модернизации. Поэтому из года в год тарифы растут, а заметного улучшения качества или снижения стоимости услуги благодаря снижению издержек у производителя не намечается. Кроме того, совершенно не отмечается роста заработной платы сотрудников среднего звена и рабочих на предприятиях и в организациях отрасли ЖКХ.

Около 8,8% семей в стране является малообеспеченными и пользуется субсидиями на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Это пока менее 10% населения, однако эти люди, получая субсидии, защищены от возможного роста тарифов, ибо любое повышение тарифов (а значит, и платежей) автоматически защищено адекватным ростом размеров самих субсидий. Именно с такой идеологией формировалась существующая система. Однако на практике получилось не совсем так. Если потребляемые семьёй объёмы коммунальных услуг не превышают расчётных принятых нормативов потребления, а расходы на содержание и ремонт жилья не превышают размеров этой платы, принятых муниципальным образованием, то механизм работает. Если есть факт превышения, то граждане не до конца защищены, и регулирование не до конца достигло своей цели. Объёмы превышения оплачиваются полным тарифом и ничем не компенсируются даже частично. Рост тарифов скажется на людях, получающих субсидию, и они вынужденно будут платить больше с ростом тарифов.

Вопрос, который следует задать: что важнее в регулировании платы за услуги ЖКХ – защитить гражданина, публично обещав ограничить рост тарифов и платежей (ограничить предельными цифрами), или просто пообещать, но законодательно предусмотреть возможность значительно более высокого роста коммунальных платежей для обеспечения сбора средств за оказываемые услуги при очевидном падении объёмов потребляемых услуг? Уверена, что первое.

Почти две трети россиян считают плату за жилищные и коммунальные услуги слишком высокой. В городах с населением от 250 тыс. до миллиона человек эта доля ещё выше – 75%. Это означает, что регулятор непрозрачно и неоправданно торопит рост цен, а значит – регулирует не в интересах главного объекта регулирования (граждан), а в интересах других участников регулирования.

Вторым моментом неэффективного регулирования в ЖКХ является порядок формирования платежа в платёжном документе. Рост пла-

тежа может быть вызван не только и не столько ростом тарифов, сколько ростом учитываемых в расчёте объёмов потребления коммунальной услуги. Это существовало и до введения приборного учёта потребляемых ресурсов. Завышенные по сравнению с фактически потребляемыми людьми объёмами коммунальных ресурсов, серьёзнее влияли на рост суммарного платежа и, как правило, показывали значительно большие проценты роста суммарной оплаты, чем процент роста самих тарифов. Данный подход позволял на основе двух переменных (тарифа и норматива) покрывать затраты поставщиков ресурсов не интересуясь ростом потерь на транспортировке ресурса, состоянием сетей, потерь в инфраструктуре жилого дома. Достаточно было всего-навсего внимательно оценивать итоговые поступления финансовых средств за отпускаемые коммунальные ресурсы и в случае их снижения увеличивать либо тариф, либо норматив, либо обе составляющие.

Наличие в системе управления таких степеней свободы регулирования, конечно же, имеет маленькое влияние на создание какой-либо мотивации производителя услуг к снижению собственных издержек. Дополнением к этому может служить право собственности на коммунальные сети. Как правило, в большинстве случаев, они находятся у предприятий либо в аренде, либо в хозяйственном ведении, либо в концессии, т.е. не являясь собственностью производителя коммунальных услуг, а принадлежат органу местного самоуправления и именно поэтому они и не очень интересуют предприятия с точки зрения траты на них своих средств для приведения их в идеальное состояние, а больше интересуют обратным, поскольку их плохое состояние гарантированно ведёт к росту затрат предприятия на их ремонт, что, в свою очередь, даёт больше оснований требовать в регулируемый период увеличения тарифа, аргументируя необходимостью роста затрат на текущие ремонты. Предприятия совершенно не интересуют состояние чужой собственности (сетей) и они с нескрываемым интересом переносят стоимость сетей на оказываемые услуги, особенно заботясь только одним – чтобы они подольше послужили, не ломаясь. Это забота собственника – ремонтировать свою собственность, будут деньги на ремонт – снова закажут им, не будет денег у бюджета – и у них нет, но они-то в чем виноваты – нет денег, нет и капитального ремонта. Можно, конечно же, выполнить эти работы за счёт потребителей, увеличив тариф, однако введено ограничение роста платежей и тарифов – не разбежишься, нужна программа, её утверждение, стандарт на структуру программы, а это время, и не всегда гарантия успеха, потому что у муниципалитета много и других забот, а в действующей системе налогообложения бюджет муниципалитета скуден и не может финансировать все нужды.

Таким образом, в силу комплексности описанной проблемы мы видим, что мы пока крайне далеки от подлинного баланса интересов всех участников отрасли, а именно – потребителей, управляющих организа-

ций и ресурсоснабжающих организаций. Тем не менее, в текущей ситуации в отношении тарифов на ЖКХ в перспективе все же больше позитивного, чем негативного, и я надеюсь, что перспективный рост тарифов будет более ограниченным и целевым, и, таким образом, эффективность работы предприятий будет увеличиваться год от года, а нагрузка на население – постепенно снижаться.

Следует обратить внимание на тот момент, что тарифное регулирование в состоянии создать условия, благоприятно работающие на интересы всех участников отрасли. Не стоит останавливаться только на ограничении роста. Реально выстроить комбинацию условий, в которых даже при росте или снижении тарифов можно, не меняя размера платежа, выходить на достойные показатели финансовой деятельности предприятий и при снижении фактических объёмов потребления. Но такое реально при создании системы стимулирующего тарифного регулирования, многофакторного регулирования, регулирования, учитывающего необходимость решения определённых задач энергосбережения, а не неоправданного роста тарифов вслед инфляции.

О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства

21 июля 2014 года Президентом России подписан закон № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства». Это стало результатом работы, начатой ещё в октябре 2011 года, целью которой является создание и последующая эксплуатация государственной информационной системы ЖКХ.

Необходимость создания подобной системы в столь социально значимой отрасли, как жилищно-коммунальное хозяйство, давно назрела. Вся статистическая информация, которой мы располагаем в настоящее время, достаточно условна. Когда мы рассуждаем о ЖКХ, мы зачастую используем слова «примерно», «по различным оценкам», «находится в пределах», «ориентировочно». При этом всем понятно, что отрасль ЖКХ представляет собой огромное и сложное хозяйство, которое требует оперативности и взвешенности при принятии решений.

Жилищно-коммунальное хозяйство – одна из наиболее непрозрачных и расточительных отраслей экономики. Почему, например, плата за жилищные услуги в двух рядом стоящих многоквартирных домах, но управляющихся разными управляющими организациями, может отличаться в разы? Или почему при максимально допустимой доле расходов граждан в 10% и среднедушевом доходе более 22 тыс. руб., при стоимости ЖКУ 83 р./м² в Белгородской области субсидии получают 1,7% жителей, а в Краснодарском крае при максимально допустимой доле расходов граждан 22% и среднедушевом доходе 24 тыс. руб., при стоимости ЖКУ 71 р./м² – в 3 раза больше (3,7%)?

Нам очевиден недостаток оперативной и точной информации. Как можно принимать взвешенные, эффективные, просчитанные тактические решения, если статистика за 2013 год появится лишь в мае 2014 года? При этом, в связи с тем, что львиную долю услуг, предоставляемых отраслью, оплачивают жители, даже самая незначительная ошибка в принятии решения может привести к непредсказуемым последствиям и увеличению социальной напряжённости в стране.

К сожалению, несмотря на законодательные требования сделать финансовую составляющую отрасли прозрачной, понятной и доступной для любого гражданина, добиться этого пока не удалось. На рынке предоставления коммунальных услуг сложилась ситуация, при которой управляющие организации не предоставляют сведения о параметрах, влияющих на расчёты за жилищно-коммунальные услуги, а контролировать достоверность предоставленной управляющими организациями информации органам местного самоуправления и органам государственной статистической отчётности практически невозможно. Сейчас у нас нет даже единых правил формирования сведений и единой инфраструктуры сбора данных в электронном виде.

Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства призвана обеспечить органы власти всех уровней актуальной и достоверной информацией о состоянии ЖКХ, необходимой для принятия обоснованных решений и проведения взвешенной государственной политики, а также гарантировать открытость информации в сфере ЖКХ (в первую очередь, для граждан и управляющих компаний) и её сохранность при «недружественной» смене управляющей организации. ГИС ЖКХ сможет повысить уровень информированности граждан о качестве и стоимости коммунальных услуг, централизует сбор и размещение информации в сфере ЖКХ на едином портале (все управляющие компании и ресурсоснабжающие организации будут обязаны размещать информацию в ГИС), а также создаст условия для управления гражданами многоквартирными домами в электронной форме (голосование в электронной форме, доступ к итоговым решениям общих собраний, получение платёжных документов в электронной форме, передача показаний приборов учёта в электронной форме, обращения в органы власти, УК и РСО через ГИС, и самое главное, получение на них ответов, заключение договоров в электронной форме).

Каждый гражданин России сможет легко и бесплатно пользоваться возможностями ГИС ЖКХ. Для этого ему достаточно зарегистрироваться в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА), созданной Минсвязью России в рамках работы над системой «Электронного правительства», либо зарегистрироваться сразу в ГИС ЖКХ, получив логин и пароль к личному кабинету на основании данных о СНИЛС. Информация в системе ГИС ЖКХ будет максимально детализированной. Гражданин сможет получить всю необходимую ему

информацию, с конкретным перечнем работ, проводимых по содержанию и ремонту дома, а также стоимости каждого вида работы (что именно сделано, какова цена и сколько оплачено собственниками). Такой же принцип заложен по оплате коммунальных услуг. Кроме того, должно быть видно, сколько управляющая организация перечислила ресурсоснабжающей организации, и сколько за коммунальные услуги перечислили граждане управляющей организации.

Хочу отдельно подчеркнуть, что создание государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства не будет стоить ни копейки ни для бюджета, ни для граждан страны – все расходы лягут на оператора системы. Другой важный момент – ГИС ЖКХ, конечно же, не исключает бумажную форму документа. Понятно, что далеко не везде на территории нашей страны есть доступ к Интернету, а зачастую это либо слишком дорого, либо слишком сложно (в первую очередь, для граждан старшего поколения). Потому получение квитанций в электронной форме через ГИС ЖКХ осуществляется только после согласия на это гражданина, данного им в личном кабинете. Без такого согласия бумажная форма выставления счетов сохраняется.

Принятый закон – это первый шаг к созданию по-настоящему прозрачной отрасли ЖКХ в Российской Федерации. Согласно плану, сама система должна быть создана к февралю 2016 года. Тем не менее, уже в этом году планируется запуск пилотных проектов, и многие граждане нашей страны в самое ближайшее время смогут работать с ГИС. Надеюсь, что задумка законодателей будет реализована эффективно.



*Заместитель министра
связи и массовых коммуникаций
Российской Федерации
Михаил Яковлевич Евраев*

**ГИС ЖКХ – это хорошее лекарство
для оздоровления отрасли**

Становление законодательства

В июле 2014 года были приняты два федеральных закона: № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» и № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства”».

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации совместно с Министерством строительства и ЖКХ Российской Федерации, депутатами Государственной Думы и экспертами отрасли прошли большой путь от момента начала работы над законом до момента его принятия. Но мы с вами должны понимать, что запуск пилотных систем в субъектах многое расставит на свои места и корректировка законодательства, да и самой системы в будущем неизбежны.

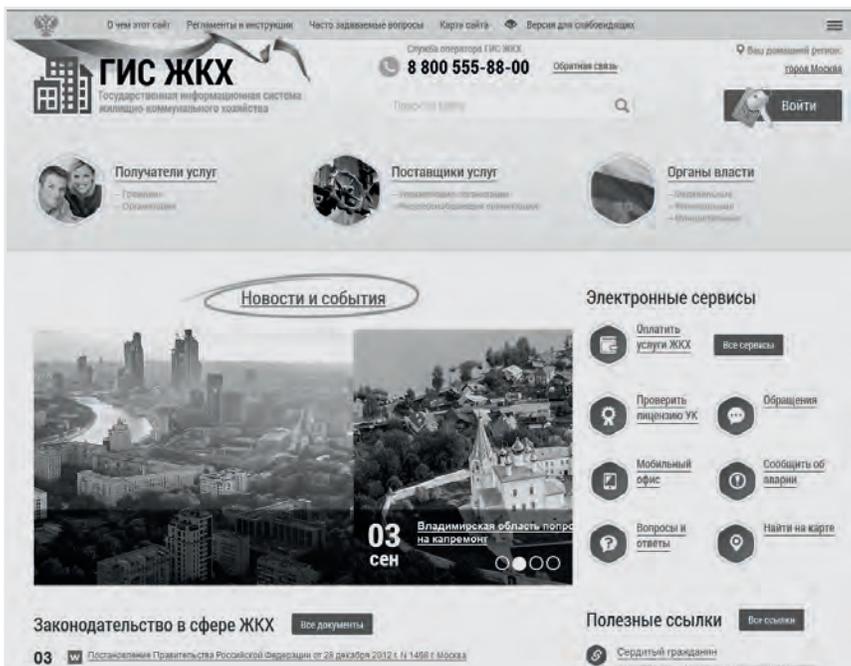
Параллельно с подготовкой законов мы начали разработку самой системы и уже в октябре 2014 года планируем запуск первых пилотов в регионах.

В апреле 2014 года Минкомсвязь России и Минстрой России совместно с Государственной Думой образовали совместную рабочую группу по созданию ГИС ЖКХ. В неё вошли представители органов государственной власти, бизнес-сообщества, общественных организаций и эксперты данной сферы.

На заседаниях рабочей группы рассматривались такие вопросы, как обсуждение законопроектов по ГИС ЖКХ и подзаконных актов в их развитие, опыт работы регионов и предложения по его внедрению на федеральном уровне. Также на заседаниях рабочей группы была представлена опытная версия системы ГИС ЖКХ.

Зачем нужна «ГИС ЖКХ»

Как известно, ЖКХ у нас в стране одна из наиболее болезненных сфер. При этом её ключевая проблема это отсутствие какой-либо внятной информации о том, что происходит. Наша задача сделать так, чтобы любой человек смог посмотреть: за что и кому он платит, каково состояние его платежей, что происходит с его управляющей компанией, сколько денег она получила и куда она их израсходовала. И чтобы наши органы власти на всех уровнях могли сделать то же самое, и анализируя информацию в сфере ЖКХ в режиме онлайн, могли принимать взвешенные решения.



Сейчас у граждан нет элементарной возможности проверять квитанции на достоверность в них информации о начислениях, и этим пользуются как недобросовестные управляющие компании, так и обычные аферисты, которые печатают поддельные платёжные документы с номером своего счёта и кидают их в ящик. Когда мы переведём расчёты в электронную форму, всем пользователям в личный кабинет на портале «ГИС ЖКХ» или на электронную почту будет приходить официальный электронный платёжный документ.

«ГИС ЖКХ» даст возможность гражданам получать достоверную информацию об услугах и тарифах. Пользователи смогут проверять корректность начислений и расчётов, вести мониторинг деятельности своей управляющей компании, быть в курсе расходов и доходов по дому, подавать жалобы. Граждане также смогут получать от управляющих организаций сведения о дополнительных работах и основаниях для их проведения.

Сейчас в России более двухсот тысяч ресурсоснабжающих организаций и управляющих компаний, и конечно, никакой Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) никогда не заставит компании размещать актуальную информацию. Не говоря уже о том, что будет необходимо нанять целую армию контролёров, и контролёров за контролёрами. Административная ответственность должна быть, но она не может являться основой для создания таких систем. Именно поэтому мы совместно с Минстроем России выстраиваем систему на основе экономической мотивации. Так, если на сайте с 1 января 2017 года управляющими компаниями или ресурсоснабжающими организациями не будет размещена информация о начислениях с соответствующими расчётами, у потребителя будет право не оплачивать эту услугу без начисления пени до размещения в системе полной информации. Это автоматически создаст необходимую мотивацию для профессиональных участников ЖКХ размещать полную информацию на портале. Принцип простой: нет информации – нет денег.

Для пользователей портала «ГИС ЖКХ» доступ к информации будет предоставляться на бесплатной основе. Оператором системы назначена «Почта России», за счёт средств которой и будет реализован проект. Почему так было сделано? Дело в том, что почта, переходя от рассылки бумажных счетов на доставку электронных квитанций, не только сделает доброе дело, но и сэкономит значительную часть денег. Таким образом, проект становится для предприятия, окупаемым за счёт минимизации издержек и предоставления современных почтовых и иных услуг.

Портал «ГИС ЖКХ» будет отражать состояние жилищно-коммунального хозяйства каждого муниципального образования, в режиме реального времени можно будет увидеть проблемы каждого региона и выработать пути их решения. При этом нам всем не надо будет запрашивать информацию у тех или иных органов власти и месяцами ждать от них ответы. Система все будет показывать сама и без каких-либо искажений информации.

Как только портал «ГИС ЖКХ» заработает по всей стране, в сфере ЖКХ произойдёт серьёзный переворот, людям станет понятна как ситуация по их дому, так и общая картина происходящего, и более того, у нас появится общественный контроль, без которого добиться результатов в любом направлении практически невозможно.

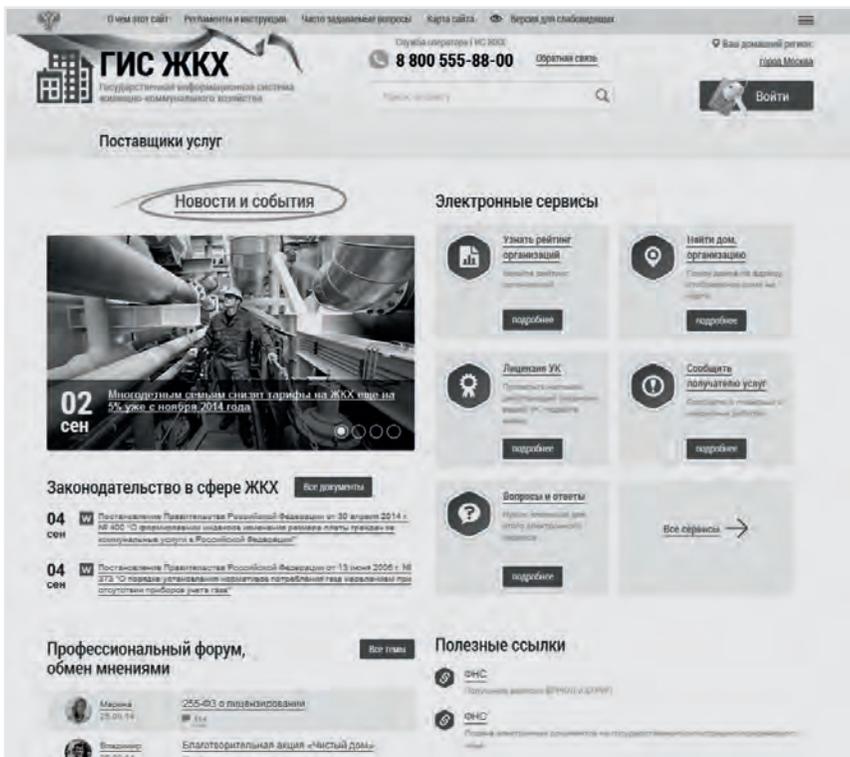
«ГИС ЖКХ» будет представлять собой целый комплекс услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, например, через эту систему можно будет подавать жалобы на некачественно предоставленные услуги и оперативно получать реакцию от управляющих организаций, контролирующих органов и органов власти, так как процесс направления жалоб и получения ответов будет выстроен на автоматической основе, с сохранением всей переписки, дат и ответственных исполнителей.



Также у жильцов благодаря «ГИС ЖКХ» будет возможность проводить онлайн-собрания с электронным голосованием по выбору управляющей компании. У каждой УК будет свой рейтинг, который она получила не благодаря решению органов власти, а на основе голосований граждан по качеству её работы по аналогии с тем, как сейчас люди на интернет-ресурсах оценивают гостиницы. На основе этих рейтингов граждане смогут выбирать управляющие организации по объективным критериям. Портал «ГИС ЖКХ» будет содержать раздел «форум», где жители смогут обсуждать вопросы, которые их волнуют, высказывать мнения о работе их управляющей компании и организовывать собрания жителей.

В «ГИС ЖКХ» будет размещена информация об объектах жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, их технических характеристиках и состоянии, о стоимости и перечне услуг по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах. Кроме того, будут содержаться сведения об объёмах и стоимости оказанных коммунальных и жилищных услуг, о расчётах между ресурсоснабжающими организациями, управляющими компаниями и подрядчиками.

Система позволит органам власти принимать взвешенные управленческие решения на основе формируемых в системе аналитических данных.



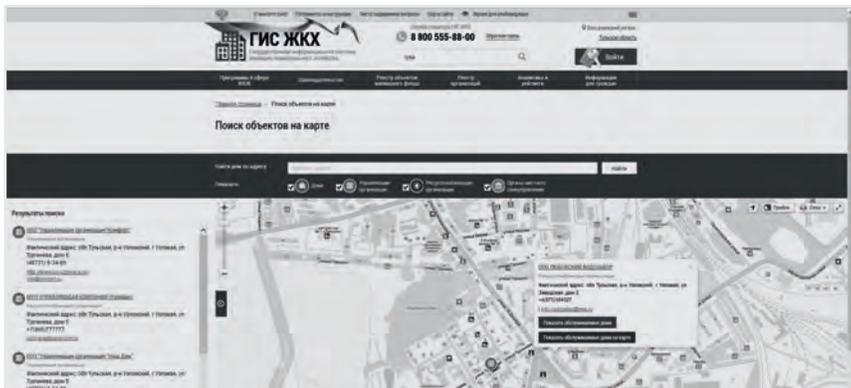
Также в системе будет размещена информация по региональным и муниципальным программам капитального ремонта, что на сегодняшний день является весьма актуальным вопросом для наших граждан.

При этом ключевой принцип – это добровольность пользования гражданами ГИС ЖКХ. Если человек не хочет пользоваться системой, то он может продолжать получать всю информацию и счета, как раньше, в бумажном виде, а также в письменной форме участвовать в голосовании на собраниях жителей.

Пилотирование проекта

Суть «ГИС ЖКХ» заключается в том, чтобы вместо многочисленных сайтов с разрозненной информацией создать единую информационную систему ЖКХ, интегрированную с порталом госуслуг.

Пилотное внедрение «ГИС ЖКХ» планируется проводить в три этапа. Объём функциональности, подлежащей пилотированию на каждом этапе, будет расширяться в соответствии с согласованным планом разработки и внедрения «ГИС ЖКХ». В октябре должен начаться запуск пилотных проектов в регионах. Сейчас у нас уже есть порядка 15 инициативных предложений от субъектов. На сегодняшний день мы стартуем в Тульской и Ивановской областях, а потом в определённом порядке пилотами станут все наши субъекты Российской Федерации.



При этом несколько слов необходимо сказать о технологической стороне работы с регионами. Дело в том, что многие субъекты Российской Федерации не ждали, пока на федеральном уровне начнётся работа по созданию единого портала в сфере ЖКХ и делали свои системы, что совершенно правильно, и я бы на их месте делал бы то же самое. Поэтому нам важно не поломать созданное в регионах, а обеспечить интеграцию действующих региональных систем в единый портал «ГИС ЖКХ», а тем субъектам Федерации, которые не имеют такие системы, дать возможность работать в специально создаваемом для них на портале «ГИС ЖКХ» региональном функционале.

Важно понимать, что одна из наших задач при создании «ГИС ЖКХ», облегчить жизнь не только гражданам, но и нашим управляющим компаниям и ТСЖ.

Ключевой принцип работы системы – это однократность ввода информации, т.е. если вы разместили информацию в системе, то ваша обязанность по её раскрытию в соответствии с законодательством будет считаться выполненной, и никто не сможет потребовать от вас её повторного предоставления в другие органы власти или информационные системы. Более того, размещать информацию в системе вы сможете, в том числе, в автоматическом режиме, путём интеграции вашей программы с системой по открытым унифицированным форматам.

«ГИС ЖКХ» – это инструмент для активных людей, которые хотят менять свою жизнь и жизнь окружающих их людей к лучшему, и пользуются для этого современными технологиями. Уже сейчас, например, на портале госуслуг, с которым будет интегрирован «ГИС ЖКХ», прошло регистрацию более 11 миллионов человек, а к 2018 году число пользователей портала должно достичь 100 миллионов человек. Это именно та аудитория, на взаимную работу с которой мы рассчитываем.



*Заместитель председателя
Комитета Государственной Думы
по жилищной политике
и жилищно-коммунальному хозяйству*
Павел Рюрикович Качкаев

**Укрепление платёжной дисциплины
при оплате за жилищно-коммунальные
услуги – как фактор повышения
грамотности населения в управлении
своим имуществом**

В ходе реформы жилищно-коммунального хозяйства в России у граждан появилась законодательно закреплённая возможность самим управлять своим многоквартирным домом. Появилось огромное количество собственников жилья – как физических, так и юридических лиц. Для того, чтобы реально и эффективно управлять этой собственностью, недостаточно принятие «хороших» законов и нормативно-правовых актов, обязательно необходимо желание и инициатива собственников жилья.

Постоянный рост тарифов, отсутствие понятных условий определения этих самых тарифов, открытых и прозрачных «правил игры» порождает у населения обоснованное возмущение и формирует у граждан негативное отношение к сфере ЖКХ в целом и к законодательной базе этой отрасли, в частности.

Комитетом Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству совместно с Правительством Российской Федерации, а именно, с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации ведётся постоянная работа по совершенствованию существующего законодательства в сфере ЖКХ, направленная на урегулирование отношений участников процесса в отрасли, улучшения содержания многоквартирных домов и ликвидацию «белых» пятен в Жилищном кодексе Российской Федерации и других законодательных актах.

На решение нескольких острых проблем и направлена разработка законопроекта «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части создания необходимых условий для эффективной работы и улучшения платёжной дисциплины отрасли жилищно-коммунального хозяйства), внесённый группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в апреле 2014 года, который был разработан во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации.

ской Федерации В. В. Путина от 19.02.2013 № Пр-340 по итогам совещания «О мерах по улучшению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг».

Законопроект условно можно разделить на два основных подраздела, которые формируют канву законопроекта – это тема повышения платёжной дисциплины и повышение роли общих собраний собственников жилья.

О повышении платёжной дисциплины

Проблема взаимных неплатежей в отрасли одна из основных, если не самая основная, и отсутствие решения данной проблемы может привести к кризису неплатежей и необратимым процессам в отрасли.

Понимая всю серьёзность создавшегося положения, Комитетом Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству в мае и ноябре 2013 года были проведены «круглый стол» и парламентские слушания. По результатам этой работы была создана рабочая группа по выработке предложений по данной проблеме.

Одна из основных причин создавшегося положения – отсутствие достаточных правовых норм, которые регулируют гражданско-правовые отношения по всей цепочке взаимодействия: ресурсоснабжающая организация – управляющая компания (организация) – собственник. Отношения собственников жилья с управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями всегда были достаточно сложными. Население чувствует себя незащищённым перед поставщиками и исполнителями коммунальных услуг, так как доказать факт оказания некачественной услуги, факт нарушения при выставлении счетов за жилищно-коммунальные услуги очень сложно и доказывать приходится в подавляющем большинстве случаев через судебные органы, что для большинства собственников жилья представляет собой дополнительные трудности и материальные издержки.

Проблема неплатежей – это проблема всех участников процесса, нельзя обвинять, к примеру, только управляющие компании, товарищества собственников жилья, ресурсоснабжающие организации или только собственников.

По данным Министерства регионального развития Российской Федерации, которые были опубликованы в апреле 2013 года, при подготовке доклада к заседанию Государственного совета Российской Федерации «О мерах по повышению качества жилищно-коммунальных услуг», общая сумма доходов организаций жилищно-коммунального комплекса составила порядка 3,6 трлн. рублей, накопленная задолженность всех потребителей услуг – примерно 670 млрд. рублей (около 20% от доходов), задолженность населения и управляющих компаний – 330 млрд. рублей (около 50% от всей задолженности), бюджетов всех уровней – около

300 млрд. рублей (42–43% от всей задолженности), а в марте 2014 года задолженность населения и управляющих компаний уже составила, по данным Минстроя России – порядка 470 млрд. рублей. Сложность данной проблемы заключается ещё и в том, что практически 70–80% долгов – это долги так называемых, «неотключаемых» потребителей, отключение которых может привести к экономическим, экологическим, социальным последствиям. Это, в первую очередь, предприятия жилищно-коммунального хозяйства, промышленные предприятия с опасным производством, организации социальной сферы (школы, больницы, детские сады и т. д.).

Несовершенство действующей системы расчётов за коммунальные услуги выражается прежде всего в том, что данная система не позволяет предотвращать задолженность. Решать эту проблему необходимо по всей цепочке: от ресурсоснабжающей организации до потребителя (собственника).

Основные причины, способствующие возникновению неплатежей заключаются в следующем:

- управляющие компании и товарищества собственников жилья не имеют экономических стимулов по организации эффективной системы сбора платежей за коммунальные услуги;
- незрелость системы «расщепления» платежей, управляющие компании пользуются средствами ресурсоснабжающих организаций;
- отсутствие у управляющих организаций, товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов достаточных рычагов воздействия на должников;
- нет понятной и прозрачной системы учёта, контроля и расчётов коммунальных услуг.

Таким образом, можно выделить три основные причины возникновения задолженности в жилищно-коммунальной отрасли.

1. Неплатежи населения.

Оплата населением жилищно-коммунальных услуг составляет примерно 1,5–1,7 трлн. руб. в год. В последние годы уровень оплаты населением таких услуг (собираемость) по Российской Федерации составляет 93–95%, таким образом отрасль ежегодно недополучает только от нас с вами порядка 80–100 млрд. руб., причём пени за несвоевременную оплату настолько незначительны, что ими многие просто пренебрегают.

По информации коллекторских агентств, из должников за жилищно-коммунальные услуги только 1–2% граждан не могут оплачивать их по объективным причинам, все остальные не платят по другим причинам. Таким образом, реальная оплата жилищно-коммунальных услуг населением вполне может составлять 98–99%, что сегодня соответствует собираемости в странах Западной Европы. Оставшаяся недоплата в 1–2% останется таковой в независимости от стоимости и качества предоставляемых услуг. Всегда найдутся такие собственники, на имущество

которых нельзя наложить взыскание и добиться погашения долгов. При этом, справедливости ради нужно отметить, что за последние 20 лет собираемость выросла почти на 10 процентных пунктов. В 1994 году она составляла 84–86%.

2. Недостаточная работа управляющих компаний, товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов, службы судебных приставов с должниками за жилищно-коммунальные услуги и взысканию подтверждённой судом задолженности.

Так, в 2011 году было подтверждено судебными органами и выставлено к взысканию только 51,3 млрд. рублей и даже из этой очень незначительной суммы взыскано порядка 12,4 млрд. рублей (24%). В 2012 году – из 58,6 млрд. рублей взыскано 13,7 млрд. рублей (23%), в 2013 году ситуация не изменилась. А ведь при чёткой работе всех звеньев данной цепи можно остановить рост неплатежей в жилищно-коммунальном хозяйстве страны.

3. Наличие недобросовестных управляющих компаний и посредников, которые просто используют деньги, не принадлежащие им, а затем уходят с рынка или объявляют себя банкротами.

Законопроектом «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вносится ряд изменений в законодательные акты Российской Федерации, направленных на улучшение платёжной дисциплины как со стороны исполнителей коммунальных услуг, так и со стороны потребителей услуг, повышение взаимной ответственности всех участников отношений и создание условий, необходимых для эффективной работы отрасли.

Также этим законопроектом вводится отсутствующее в Жилищном кодексе понятие «деятельность по управлению МКД» для всех категорий участников процесса – собственников, товариществ собственников жилья или жилищно-строительных кооперативов, управляющей организации. При этом устанавливается минимальный перечень услуг по управлению, которые должны быть оказаны управляющей организацией.

Лицом, оказывающим коммунальные услуги, становятся ресурсоснабжающие организации. Управляющие организации, товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы обеспечивают предоставление коммунальных услуг путём надлежащего содержания общего имущества и выступают представителем потребителей (собственников), в случае нарушения качества коммунальных услуг по вине ресурсоснабжающей организации требуют от имени потребителя выплаты неустойки и штрафов.

Законопроектом предусматриваются прямые расчёты с ресурсоснабжающей организацией за потреблённые коммунальные услуги и исключается перепродажа управляющим организациям коммунальных услуг, хотя в вопросах обеспечения качества этих услуг роль управляю-

шей организации сохраняется. Потребитель по всем вопросам обращается в управляющую организацию, а не в ресурсоснабжающую организацию. Этим обстоятельством создаются экономические стимулы для выполнения управляющими организациями функции биллинговых услуг.

Платежи за коммунальные услуги направляются в ресурсоснабжающую организацию. При этом ресурсоснабжающая организация вправе поручить, по договору, управляющей организации, товариществу собственников жилья, жилищно-строительному кооперативу выступить агентом по сбору платежей с выплатой соответствующего вознаграждения.

Устанавливается ответственность лица, предоставляющего коммунальные услуги: предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества влечёт выплату неустойки потребителю в размере 30 % от величины среднемесячного размера платы за шесть месяцев, предшествующих нарушению, а нарушение порядка расчёта платы за коммунальные услуги – уплату неустойки в размере 15 % от величины превышения неправильно рассчитанной платы, но не менее 200 рублей и не более 50 % среднемесячного размера платы.

Законопроект содержит положения, повышающие ответственность потребителей за неполную или несвоевременную оплату жилищно-коммунальных услуг: повышение размера пени для тех, кто несвоевременно внёс плату за жилищно-коммунальные услуги. Начиная со дня, по истечении 90 календарных дней со дня установленного срока оплаты, пени начисляются в размере 1/170 ставки рефинансирования Центробанка РФ. Вводятся ограничения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним при наличии судебного акта или на основании судебного акта по причине неисполнения в установленный срок обязанностей по внесению платы за жилищно-коммунальные услуги.

О проведении общих собраний

С принятием Жилищного кодекса Российской Федерации значительно повысилась роль собственников жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах в вопросах управления МКД. Практически все вопросы, касающиеся функционирования инженерных систем, содержания и распоряжения общим имуществом, вопросы перепланировки, капитального ремонта, распоряжения земельным участком и многие другие вопросы, за исключением тех, которые регулируются местными и региональными органами власти, находятся в компетенции общего собрания собственников помещений. И многие знают, как бывает сложно провести общее собрание в большом многоквартирном доме.

Активность собственников жилья в подавляющем большинстве многоквартирных домов находится на недостаточном уровне. От этого проигрывают все: управляющие компании не могут получить стоимость жилищных услуг, наиболее активные граждане не могут законно прове-

сти общее собрание и, зачастую, в конечном итоге, такое положение дел заканчивается фальсификацией протоколов общего собрания собственников жилья в МКД.

Законопроектом вводится ряд поправок в статьи 45, 46, 47 Жилищного кодекса Российской Федерации, которые касаются изменения и упрощения процедуры проведения общих собраний собственников жилых помещений в многоквартирных домах и повышения доступности информации о собраниях и решениях, принятых на общих собраниях собственников жилья. Вводится обязательство управляющей организации, органов управления товарищества собственников жилья, жилищно-строительного кооператива по обращению собственника помещения организовать проведение общего собрания собственников помещений.

Расширяется перечень возможных форм проведения общего собрания в многоквартирном доме путём введения очно-заочной формы, которая предусматривает очное рассмотрение повестки дня, обсуждение вопросов и выработки соответствующих решений, а голосование в заочной форме путём почтовой, телеграфной или электронной связи с подтверждением достоверности и аутентичности передаваемых бюллетеней, оформленных также в электронной форме, подписанных электронной подписью.

Принятие данного законопроекта позволит решить ряд проблем, направленных на эффективность работы отрасли, улучшение её финансового положения и повысить активность собственников помещений в многоквартирном доме в вопросах управления общим имуществом и ликвидировать ряд пробелов в действующем законодательстве.



*Руководитель
Федеральной службы по тарифам
Сергей Геннадьевич Новиков*

**Система государственного
регулирования организаций
коммунального комплекса: защита
потребителя и развитие отрасли**

Современная система государственного регулирования тарифов на коммунальные услуги начала формироваться в конце 2005 года, когда были внесены изменения в действующее законодательство, закрепившие подходы к регулированию тарифов на коммунальные услуги в Российской Федерации, и на федеральном уровне началось установление предельных индексов роста тарифов на коммунальные услуги.

Приоритетной задачей тарифной политики в данной сфере является реализация комплекса мер по сдерживанию тарифов естественных монополий, направленных на:

- создание условий для развития полноценной конкуренции в сферах, сопряжённых со сферами естественных монополий при сохранении их финансовой устойчивости;
- стимулирование развития и модернизации естественных монополий в целях обеспечения доступности их услуг;
- переход на долгосрочное тарифное регулирование;
- повышение открытости, качества и гражданского (общественного) контроля осуществления функций государственного регулирования, процедур выработки и реализации решений ФСТ России;
- защиту интересов потребителей товаров (услуг) субъектов естественных монополий, осуществляющих регулируемые виды деятельности.

При обсуждении вопросов, связанных с государственным регулированием организаций коммунального комплекса, часто путают такие понятия как «тариф» и «плата» за коммунальные услуги.

Тариф – это стоимость коммунального ресурса, выраженная в рублях за единицу ресурса. Платёж – это произведение тарифа на объём потреблённого коммунального ресурса, определяемого по показаниям приборов учёта, либо по установленным уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации нормативам.

В отдельных случаях размер платы за коммунальные услуги может быть скорректирован ввиду наличия бюджетных дотаций или субсидий (льгот), предоставляемых гражданам на оплату коммунальных услуг.

В целом расчёт платы за коммунальные услуги можно представить следующим образом:



При этом практика показывает, что у потребителей, установивших счётчики учёта коммунальных ресурсов, платежи за коммунальные услуги всегда меньше.

Таким образом, динамика размера платы граждан за коммунальные услуги зависит не только от уровня установленных тарифов, но и от объёма потребления коммунальных услуг (в том числе, норматива потребления услуг), а также от изменения доли оплаты населением коммунальных услуг с учётом предоставляемых им субсидий и льгот.

Необходимо отметить, что услуги ЖКХ делятся на коммунальные услуги и услуги по содержанию многоквартирного дома (т. н. жилищные услуги).

В соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, плата за жилищные услуги включает в себя плату за пользование жилым помещением (плата за наём) и плату за содержание и ремонт жилого помещения (плата за содержание и ремонт жилого помещения включает в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме).

При этом стоимость жилищных услуг не регулируется государством и её определение является правом собственников жилых помещений, реализуемым при выборе собственниками способа управления многоквартирным домом (непосредственный способ управления, ТСЖ, ЖКС, либо с привлечением управляющих компаний). Плата за содержание и ремонт жилого помещения устанавливается в размере, обеспечивающем содержание общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства.

Тарифы на коммунальные услуги устанавливаются и контролируются государством. К таким услугам, в частности, относятся холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твёрдого топлива при наличии печного отопления).

В этом году в целях защиты граждан был введён механизм ограничения прироста платы граждан за коммунальные услуги путём утвержде-

ния на уровне Правительства Российской Федерации индексов роста платы граждан за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации на долгосрочный период до 2018 г., начиная с 2014 года, а также наделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению предельных индексов роста платы граждан за коммунальные услуги в максимальном (при наиболее невыгодном с точки зрения роста наборе коммунальных услуг) размере по муниципальным образованиям субъекта Российской Федерации.

При этом в отдельных муниципальных образованиях максимальное изменение платы может превышать установленные на федеральном уровне по субъекту Федерации ограничения. Такое решение может быть принято высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, если проведена процедура его согласования с представительными органами местного самоуправления конкретного муниципального образования.

Соответствующие ограничения позволяют исключить случаи резкого роста платы граждан за коммунальные услуги и являются механизмом для принятия сбалансированных решений в сфере регулирования тарифов организаций коммунального комплекса.

Коммунальные услуги, как жизненно важные, должны быть доступны для всех. Поэтому наряду с государственным регулированием тарифов, ограничением платы граждан за коммунальные услуги и контролем за величиной затрат коммунальных предприятий, реализуются меры социальной адресной поддержки малообеспеченных семей.

Таким образом, механизм предоставления субсидий населению наряду с установлением экономически обоснованных тарифов в рамках долгосрочного тарифного регулирования и ограничений роста платы граждан за коммунальные услуги позволяет обеспечить баланс интересов регулируемых организаций и потребителей.

Соблюдение такого баланса экономических интересов ресурсоснабжающих организаций и потребителей в соответствии с действующим отраслевым законодательством Российской Федерации является основным принципом регулирования тарифов, наряду с обеспечением доступности коммунальных ресурсов для потребителей, установлением тарифов исходя из экономически обоснованных расходов регулируемых организаций. В связи с этим, орган регулирования субъекта Российской Федерации, при непосредственном утверждении тарифов в рамках установленных ФСТ России предельных уровней, проводит экспертизу экономической обоснованности представленных предложений регулируемых организаций и учитывает региональные и технологические особенности производства коммунальных ресурсов каждой энергоснабжающей организации. Уровень роста тарифов зависит от затрат на оказание конкретной услуги.

Основные расходы, включаемые в тарифы:

- 1) расходы на сырьё и материалы;

2) расходы на ремонт основных средств;

3) расходы на оплату труда.

Расходы могут быть учтены региональным органом регулирования только при наличии обосновывающих документов. Помимо этого региональный регулятор проверяет соответствие плановых и фактических затрат организации и в случае необходимости корректирует уровень тарифа в последующие периоды.

По отдельным субъектам Российской Федерации прирост может составить большую или меньшую величину, что обусловлено следующими факторами:

– динамикой изменения объёмов реализации товаров и услуг (обратно-пропорциональная зависимость: чем больше объём реализации услуг, тем меньше размер тарифа);

– территориальным расположением, характером местности (горная, холмистая, равнинная, удалённость объектов);

– уровень цен на энергоресурсы (топливо, электроэнергия) и стоимость доставки их до объектов коммунальной инфраструктуры;

– различиями в технологическом процессе производства и подачи коммунального ресурса потребителям, в том числе в видах используемого топлива;

– уровнем энергоёмкости установленного оборудования и величиной подключённой нагрузки;

– степенью изношенности сетей и оборудования, что влияет на расходы, необходимые для поддержания систем снабжения услугами в рабочем состоянии;

– наличием собственных источников добычи воды или использованием покупной воды;

– другими причинами и особенностями технологического процесса производства и реализации услуг потребителям каждой конкретной ресурсоснабжающей организации.

Основные задачи в сфере развития коммунального комплекса страны – это создание новых, реконструкция и модернизация существующих объектов инфраструктуры, стимулирование повышения надёжности и качества услуг, применение наиболее эффективных технологических решений. Всё это требует существенного привлечения инвестиций в сферу коммунального хозяйства.

В настоящее время сформирована вся необходимая правовая база для перехода на долгосрочное тарифное регулирование.

В соответствии с положениями федерального закона от 30.12.2012 № 291-ФЗ осуществляется постепенный переход от затратного метода тарифного регулирования на установление долгосрочных тарифов в коммунальном секторе (с 01.01.2016 г. регулирование тарифов будет осуществляться на основе долгосрочных параметров регулирования, устанавливаемых на срок не менее трёх и не более пяти лет, в порядке,

определяемом Правительством Российской Федерации), направленных на привлечение частных инвестиций, в частности, с использованием метода обеспечения доходности инвестированного капитала, который предполагает долгосрочные гарантии частным инвесторам возвратности и доходности вложенных средств.

К соответствующим гарантиям относится компенсация недополученных доходов регулируемых организаций:

- за счёт средств регионального бюджета в случае изменения субъектом Российской Федерации долгосрочных параметров;
- за счёт средств федерального бюджета в случае изменения законодательства, а также установления или изменения на федеральном уровне предельных уровней цен (тарифов).

Метод обеспечения доходности инвестированного капитала и долгосрочные параметры регулирования (в городах с населением свыше 500 тыс. чел. и городах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации) согласовываются на федеральном уровне с ФСТ России.

Долгосрочные методы тарифного регулирования предусматривают также набор мер по повышению эффективности деятельности регулируемых организаций коммунального комплекса. В частности, экономия расходов регулируемой организации, в том числе связанная с сокращением затрат на приобретение энергетических ресурсов, достигнутая регулируемой организацией в каждом году долгосрочного периода регулирования, сохраняется у регулируемой организации и учитывается в составе выручки в течение 5 лет.

Кроме того, долгосрочные методы регулирования предусматривают механизм сокращения операционных расходов регулируемой организации в соответствии с установленным на долгосрочный период регулирования индексом эффективности операционных расходов.

Предельные уровни максимально возможного изменения тарифов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, устанавливаемые сейчас ФСТ России в среднем по субъектам Российской Федерации, будут применяться до 1 января 2016 г.

В условиях трансформации подходов к регулированию и перехода от конкретных отраслевых ограничений роста тарифов к регулированию через долгосрочное планирование расходов граждан на оплату коммунальных услуг, появляется набор новых задач, стоящих перед системой государственного регулирования организаций коммунального комплекса.

Установление предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги позволит исключить случаи резкого роста платы и будет являться механизмом для принятия сбалансированных решений в сфере территориального планирования, регулирования тарифов, установления нормативов потребления коммунальных услуг и бюджетного субсидирования.

В таких условиях необходимо обеспечить ещё более внимательное отношение к бюджетному и территориальному планированию, а также выстраиванию системы адресной поддержки потребителей.

Для соблюдения ограничений роста платы граждан за коммунальные услуги в ряде случаев потребуются скорректировать имеющиеся схемы теплоснабжения и программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры с тем, чтобы сбалансировать инвестиционные потребности, платёжный потенциал потребителей и бюджетные возможности.

Качество принятия решений на уровне органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, связанных с планированием в условиях перехода на долгосрочное тарифное регулирование, предопределяет условия дальнейшего развития и функционирования регулируемых организаций, в том числе и тарифные последствия. В этой связи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предстоит масштабная работа.

Важным аспектом государственного регулирования организаций коммунального комплекса является общественный контроль за их деятельностью. В настоящее время данная функция реализуется посредством механизма раскрытия информации о регулируемой деятельности в соответствии со стандартами раскрытия информации, утверждёнными Правительством Российской Федерации. В соответствии с ними регулируемые организации обязаны раскрывать информацию о своей финансово-хозяйственной деятельности, расходах, учтённых при установлении тарифов и ходе выполнения производственных и инвестиционных программ.

Раскрытие информации осуществляется путём её размещения на официальном сайте организации в сети «Интернет», на официальном сайте органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов), в печатных средствах массовой информации, а также по запросам потребителей.

Помимо этого, Правительством Российской Федерации определён порядок раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, в соответствии с которым общественному обсуждению подлежат все проекты нормативных правовых актов, разработанные федеральными органами исполнительной власти, а также уведомления о подготовке проектов нормативных правовых актов при наличии таковых.

Кроме того, в рамках внедрения системы комплексного стимулирующего регулирования ФСТ России внесён в Правительство Российской Федерации проект федерального закона, касающийся раскрытия информации в сферах естественных монополий и иных регулируемых

сферах, разработанный в целях информатизации регуляторных процессов и информирования потребителей и инвесторов о деятельности регулируемых организаций путём формирования единой интегрированной электронной среды регулирования через информационное объединение совокупности действующих государственных информационных систем в сферах государственного регулирования, а также создания Единого государственного портала по раскрытию информации регулирующими субъектами и органами регулирования.

Единая среда электронного регулирования (ЕСЭР) будет объединять ключевые управленческие процессы ФСТ России, уполномоченных органов субъектов Российской Федерации по регулированию деятельности субъектов естественных монополий и регулируемых субъектов, связанных с государственным регулированием и государственным контролем в указанных сферах.

При этом информация, подлежащая публикации в соответствии с законодательством Российской Федерации регулирующими субъектами (включая субъекты естественных монополий) и органами государственного регулирования, будет размещаться на Едином портале в стандартизированном формате.

Законопроект расширяется перечень информации, отнесённой к стандартам раскрытия информации в отношении деятельности субъектов естественных монополий, которая должна размещаться во ФГИС Единый государственный портал о раскрытии информации (ЕГПРИ):

- регуляторная заявка – предложения субъектов естественных монополий (включая обосновывающие материалы) о параметрах ценового регулирования, в соответствии с формой, установленной федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции ценового (тарифного) регулирования деятельности субъектов естественных монополий;

- установленные, в соответствии с законодательством Российской Федерации, параметры надёжности и качества регулируемых услуг, включая показатели качества обслуживания потребителей;

- адреса местонахождения, номера телефонов, а также иная контактная информация регулируемых организаций, включая информацию об организации приёма потребителей.

Информация, раскрываемая на портале, будет доступна широкому кругу потребителей на безвозмездной основе.

Таким образом, можно сказать, что обозначенные выше акценты государственного регулирования формируют сегодня новые сбалансированные условия как для развития коммунального комплекса страны, так и для потребителей.



*Генеральный директор –
председатель правления
государственной корпорации –
Фонда содействия реформированию
жилищно-коммунального хозяйства*
Константин Георгиевич Цицин

Роль Фонда в реформировании жилищно-коммунального хозяйства

Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из самых сложных и проблемных отраслей народного хозяйства Российской Федерации, затрагивающей интересы всех жителей нашей страны и требующей принятия постоянных системных решений. Качественная работа этой сферы означает обеспечение нормального функционирования любой организации и комфортное проживание в своих домах жителей нашей страны.

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой наиболее крупную отрасль в непроизводственной сфере и является основой жизнеобеспечения почти 104 тысяч населённых пунктов нашей страны. Доля жилищно-коммунального хозяйства в ВВП Российской Федерации составляет более 7 процентов, оборот отрасли – более 3 трлн. рублей в год. Доля основных фондов отрасли составляет более 26 процентов от общего объёма основных фондов страны (8 трлн. рублей в стоимостном выражении). В Российской Федерации почти 36 тысяч предприятий и организаций, на которых работают 3 млн. человек, оказывают жилищные и коммунальные услуги.

На протяжении длительного периода времени жилищно-коммунальное хозяйство характеризовалось наличием системных проблем, таких как высокий уровень износа основных фондов и невысокая эффективность производственной деятельности, низкий уровень инвестиций, низкие темпы обновления жилищного фонда, сложность получения оперативной и достоверной информации о состоянии и динамике развития отрасли.

Принятие в 2007 году Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» стало первым за долгие годы решением, направленным на масштабные преобразования в отрасли с привлечением значительных объёмов финансовых ресурсов публичной власти всех уровней.

Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее Фонд) образована с целью создания безопасных и благоприятных условий проживания граждан, повышения качества реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом и внедрения ресурсосберегающих технологий. Способом достижения названных целей деятельности Фонда является предоставление обусловленной необходимостью проведения преобразований в сфере жилищно-коммунального хозяйства финансовой поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда и модернизацию систем коммунальной инфраструктуры.

Исходя из основных необходимых направлений проведения преобразований, на первом этапе деятельности Фонда были установлены преимущественно количественные показатели реформирования, достижение которых требовалось для перехода к следующему этапу качественных изменений.

В 2008–2012 годах произошло развитие инициативы собственников жилых помещений в многоквартирных домах, расширение деятельности на рынке обслуживания жилищного фонда и предоставления коммунальных услуг организаций частной формы собственности. В указанный период в программах Фонда принял участие 81 субъект Российской Федерации (не принимали участие Чеченская Республика и город федерального значения Москва), в муниципальных образованиях, получивших финансовую поддержку за счёт средств Фонда и реализовавших преобразования, проживают 100,9 млн. человек, или 77,4 процента жителей указанных субъектов Российской Федерации.

В названных муниципальных образованиях выполнены установленные Федеральным законом № 185-ФЗ требования в части 80-процентной доли коммерческих организаций коммунального комплекса (фактическое значение – 85,9 процента), 80-процентной доли коммерческих управляющих организаций (97,5 процента), 80-процентной доли многоквартирных домов, находящихся под управлением коммерческих управляющих организаций (89,7 процента) и 10-процентной доли многоквартирных домов, в которых созданы товарищества собственников жилья (19,1 процента). В субъектах Российской Федерации, получивших финансовую поддержку за счёт средств Фонда, осуществлён переход к адресному предоставлению мер социальной поддержки при оплате жилья и коммунальных услуг. Льготы и субсидии при оплате указанных услуг предоставляются гражданам в денежной форме, в том числе путём перечисления на имеющиеся или открываемые получателями банковские счета.

Вместе с тем, в процессе деятельности Фонда оценка состояния отрасли показала необходимость корректировки ряда первоначально запланированных направлений преобразований.

Так, в существующих экономических условиях необходимость сдерживания роста платежей населения за коммунальные услуги при постоянно повышающихся ценах на энергоресурсы, с одной стороны, и необходимость обеспечения устойчивого функционирования и развития организаций коммунального комплекса – с другой, не позволяют в полном объёме прекратить бюджетное дотирование организаций коммунального комплекса и ликвидировать перекрёстное субсидирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса. С учётом этих обстоятельств соответствующие требования федерального закона № 185-ФЗ были отменены.

Также были продлены сроки сокращения в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по электро-, газо-, тепло-, водоснабжению, водоотведению, очистке сточных вод и эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твёрдых бытовых отходов, доли таких организаций, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Практика показала, что в ряде муниципальных образований в силу их территориального расположения, экономических условий либо иных особенностей пока невозможно обеспечить стабильное предоставление коммунальных услуг без участия государственных или муниципальных предприятий. В наибольшей степени это касается муниципальных образований с небольшой численностью населения, где инвесторам крайне сложно обеспечить приемлемый срок окупаемости и уровень доходности вложений при таком количестве потребителей.

В сфере развития механизмов управления многоквартирными домами было принято решение о снижении с 20 до 10 процентов первоначально установленного требования по доле многоквартирных домов, в которых должны быть созданы товарищества собственников жилья. Анализ показал, что сложившееся к концу 2011 года число товариществ собственников жилья в целом отражает предельный уровень возможности использования инициативного управления многоквартирными домами. Требование по дальнейшему увеличению могло привести к росту формально создаваемых товариществ собственников жилья, образуемых исключительно для целей выполнения условий представления финансовой поддержки за счёт средств Фонда и не осуществляющих функции управления многоквартирными домами.

Реализовав комплекс мероприятий по реформированию жилищно-коммунального хозяйства, субъекты Российской Федерации получили возможность воспользоваться финансовой поддержкой Фонда для проведения капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

На реализацию указанных программ за период 2008–2013 годов Фондом выделено 376,8 млрд. рублей, в том числе за счёт средств имущественного вноса Российской Федерации в Фонд – 355,8 млрд. рублей, за счёт доходов от инвестирования временно свободных средств Фонда – 21,0 млрд. рублей.

С учётом долевого финансирования субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и собственников жилья объём финансовых ресурсов составил 564,7 млрд. рублей. Указанные средства направлены на капитальный ремонт 141,9 тыс. многоквартирных домов общей площадью 427,0 млн. кв. м, в которых проживают около 18,4 млн. человек, и переселение 507,4 тыс. человек из 31,3 тыс. аварийных многоквартирных домов общей площадью 7,6 млн. кв. м.

Помимо создания благоприятных условий проживания граждан, деятельность Фонда оказала влияние на состояние отрасли жилищного строительства, производство строительных материалов и оборудования, в том числе в области энергосбережения и энергоэффективности.

Так, в период кризисных явлений в экономике в 2008–2009 годах деятельность Фонда обеспечила поддержку рынка жилья и отрасли жилищного строительства в субъектах Российской Федерации. Средства Фонда в этот период направлялись на завершение строительства многоквартирных домов высокой степени готовности в рамках реализации региональных адресных программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда. Это позволило в 2009 году заключить с застройщиками около 4,5 тысячи государственных контрактов на общую сумму 39,4 млрд. рублей для приобретения жилых помещений общей площадью 1,4 млн. кв.м. При этом реализованные меры позволили более 210 тыс. человек избежать участи обманутых дольщиков. Общая площадь введённых в эксплуатацию жилых домов, часть жилых помещений в которых приобретена с использованием средств Фонда, составила более 4 млн. кв. м.

В этот же период реализация программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов позволила поддержать отечественных производителей строительных материалов и оборудования и, в частности, производителей лифтового оборудования. Так, предусмотренные этими программами мероприятия в 2009 году включали в себя замену и ремонт 7150 лифтов, общая стоимость работ составляет 9,2 млрд. рублей. Деятельность по замене и ремонту лифтов в рамках реализации региональных адресных программ отразилась на соотношении основных заказчиков лифтового оборудования. При соотношении в 2007 году объёма коммерческих заказов и заказов, осуществляемых с использованием бюджетных средств, в пропорции 80 и 20 процентов соответственно, в 2008 году указанное соотношение составило 50 и 50 процентов, а в 2009 году – 20 и 80 процентов. Приведённые данные свидетельствуют, что в условиях существенного спада строительной активности на рын-

ке коммерческого жилья и, соответственно, спада спроса строительных организаций на поставку лифтового оборудования для построенного жилья, организациям – производителям лифтов удалось сохранить объём производства за счёт роста спроса заказчиков, использующих бюджетные средства в рамках реализации региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов. Кроме того, на указанных предприятиях сохранено около 8000 рабочих мест.

В настоящее время программы Фонда также оказывают значительное влияние на развитие отрасли жилищного строительства и смежные отрасли. Благодаря реализации мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда жилищное строительство ведётся в населённых пунктах, где возведение жилья в таких объёмах не осуществлялось уже на протяжении многих лет. Проведение работ способствует развитию производства строительных и отделочных материалов, товаров и услуг, используемых для благоустройства придомовых территорий; в новых микрорайонах создаётся социальная инфраструктура, проводится дорожное строительство. Такой кумулятивный эффект оказывает влияние на социально-экономическое состояние муниципальных образований.

С 2010 года в рамках программ Фонда осуществлялось стимулирование малоэтажного жилищного строительства, короткий цикл возведения которого должен позволять быстрее решать проблему ликвидации аварийного жилья. В период 2010–2013 годов доля граждан, переселённых из аварийного жилищного фонда в малоэтажные дома, в общем числе граждан, переселённых из аварийного жилищного фонда, составляла более 40 процентов.

При этом необходимо признать, что установленные градостроительным законодательством упрощённые требования к объектам малоэтажного жилищного строительства, в частности, отсутствие необходимости проведения экспертизы проектной документации, привели в ряде случаев к снижению качества такого жилья.

Для исправления данной ситуации Фондом в настоящее время подготовлен комплекс предложений, направленных на усиление контроля за качеством малоэтажных жилых объектов, возводимых по государственному (муниципальному) заказу, а именно:

- вести обязательную государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий;

- вести требование о необходимости получения свидетельства о допуске к работам по проектированию и строительству малоэтажных домов;

- учитывать при формировании стандартов саморегулируемых организаций правил о соблюдении членами саморегулируемых организаций, имеющих намерение выступать стороной по государственным и муниципальным контрактам (договорам), требований к качеству работ по строительству, к порядку организации и проведения таких работ, к мерам по контролю за ними;

ввести ответственность саморегулируемой организации по обязательствам своего члена в случае, если требования государственного и муниципального заказчика не могут быть удовлетворены (или неполностью удовлетворены) за счёт обеспечительных мер;

установить требование о размещении заказа на строительство на конкурсной основе;

обязать государственного и муниципального заказчика организовывать службу строительного контроля либо заключать с организациями договоры об оказании ему услуг по осуществлению строительного контроля;

разрабатывать типовые контракты и типовые условия государственных и муниципальных контрактов, включив в том числе, условие о приёмке готового объекта комиссией с участием представителей таких органов власти как государственный жилищный надзор, органы архитектуры, Роспотребнадзор, Госстройнадзор, Государственный пожарный надзор, а также организаций, эксплуатирующих сети инженерно-технического обеспечения.

Строительство для целей переселения граждан из аварийного жилья энергоэффективных домов может служить стимулом для перехода строительной отрасли к массовому строительству домов высоких классов энергетической эффективности. В рамках программ по переселению граждан из аварийного жилья, финансируемым с использованием средств Фонда, реализованы пилотные проекты строительства 64 энергоэффективных домов, ещё 17 объектов находятся в стадии проектирования или строительства. Опыт эксплуатации энергоэффективных домов, построенных с участием средств Фонда, показывает, что граждане имеют экономию на потреблении тепла в среднем в размере до 40 процентов по сравнению с обычными домами, а на потреблении электроэнергии – до 50 процентов в части расходов на общедомовые нужды. В целях распространения лучшей практики применения энергоэффективных технологий Фондом создан информационный интернет-ресурс (www.energodoma.ru), где широко освещается опыт строительства энергоэффективных объектов жилья и социальной сферы, реконструкции существующих зданий, применения энергоэффективных материалов и технологий в строительстве и капитальном ремонте, представлены практические разработки в области проектирования, строительства и эксплуатации энергоэффективных домов.

Деятельность Фонда также оказала влияние на состояние банковского сектора и ряд отраслей экономики.

В период кризисных явлений в экономике в 2009 году Фонд проводил инвестирование части временно свободных средств на условиях кредитования российских юридических лиц, осуществляющих деятельность в приоритетных отраслях экономики (жилищное строительство, оборонно-промышленный комплекс, сельское хозяйство, автомобилестроение).

строение, сельхозмашиностроение, авиационные перевозки, электронная и металлургическая промышленность). На таких условиях Фонд инвестировал 48,8 млрд. рублей временно свободных средств в депозиты российских кредитных организаций. Из указанного объёма средств российскими кредитными организациями было направлено на кредитование предприятий приоритетных отраслей экономики 29,8 млрд. рублей.

Всего за время деятельности Фонда общий оборот инвестирования временно свободных средств составил более 1 трлн. рублей; доходы от этой деятельности в объёме более 21 млрд. рублей направлены на увеличение лимитов финансовой поддержки субъектов Российской Федерации сверх средств, выделенных Фонду в виде имущественного взноса Российской Федерации.

Приведённые выше данные свидетельствуют, что Фондом как институтом развития накоплен опыт решения системных задач. На основании анализа результатов и с учётом практики взаимодействия Фонда с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями было принято решение о продлении работы Фонда до конца 2017 года и формировании новых подходов, призванных обеспечить переход от преимущественно количественных изменений в сфере жилищно-коммунального хозяйства к качественным.

Основными задачами на предстоящий период являются:

обеспечение ликвидации аварийного жилищного фонда, признанного таковым в срок до 1 января 2012 года, и создание устойчивых механизмов для обеспечения расселения аварийного жилищного фонда впоследствии;

создание долгосрочных механизмов финансового обеспечения проведения капитального ремонта многоквартирных домов (региональные системы капитального ремонта);

создание механизмов обеспечения модернизации систем коммунальной инфраструктуры и внедрение ресурсосберегающих технологий путём субсидирования с участием средств Фонда процентных ставок по кредитам и займам, привлекаемым для этих целей.

Общий объём аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2012 года и требующего расселения до конца 2017 года, составляет 11,37 млн. кв. м. Для выполнения задачи по этому направлению Фондом в 2014–2017 годах выделяется 132,3 млрд. рублей, за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и (или) внебюджетных источников потребуются расходы в объёме 213,5 млрд. рублей.

При этом очевидно, что задача ликвидации аварийного жилья не ограничивается расселением вышеназванного объёма аварийного жилищного фонда. По экспертным оценкам, объём ветхого и аварийного жилищного фонда, расселение которого потребуется в ближайшее время, составляет более 80 млн. кв. м. Для решения этой задачи потребуется

уже около 3 трлн. рублей, что невозможно обеспечить за счёт прямого бюджетного финансирования.

По мнению Фонда, перспективным инструментом решения задачи по ликвидации аварийного жилищного фонда является переселение граждан в наёмные дома социального использования.

В рамках такого механизма предполагается, что жильё будет предоставляться на принципах социального или некоммерческого найма. При этом дома остаются в муниципальной собственности и будут являться источником средств, позволяющих, с одной стороны, возместить инвестиционные затраты, связанные с их строительством, а с другой, обеспечить строительство новых домов под расселение из аварийного жилья.

Необходимо сформировать правовые и финансовые условия, направленные на реализацию механизма переселения граждан из аварийного жилья, без привлечения существенных бюджетных средств, в качестве комплексного постоянно действующего института. В случае реализации такого подхода в дальнейшем, усилия Фонда по финансовой поддержке переселения граждан из аварийного жилищного фонда могут быть направлены на предоставление такой поддержки на условиях возвратности и платности с учётом того, что такой возврат может быть обеспечен за счёт стабильных источников дохода, формируемых от платы граждан, проживающих в построенных за счёт поддержки Фонда наёмных домов.

С учётом наработанного опыта механизм деятельности Фонда может быть использован для запуска действия института некоммерческого найма.

Главным препятствием ускоренного перехода жилья в состояние аварийного является капитальный ремонт. Создаваемая система капитального ремонта имеет огромное значение в реформировании жилищно-коммунального хозяйства. Через механизм региональных систем капитального ремонта за счёт взносов собственников жилых помещений в многоквартирных домах должно быть обеспечено постоянное привлечение финансовых ресурсов для проведения капитального ремонта основных конструктивных элементов многоквартирных домов. Это позволит осуществлять долгосрочное планирование капитального ремонта и в перспективе обеспечить восстановление эксплуатационных характеристик жилых домов и в целом решить проблему недоремонта. На текущем этапе реализации структурной реформы по созданию региональных систем капитального ремонта можно сделать вывод о том, что субъектам Российской Федерации за отдельными исключениями удалось в течение одного календарного года обеспечить достаточную степень готовности к внедрению региональных систем капитального ремонта в 2014 году. В 82 субъектах Российской Федерации приняты законы об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, из них в 60 регионах выполнены все обязательства по формированию региональной системы капитального ремонта.

Вместе с тем, анализ регионального законодательства, в рамках которого должен определяться и утверждаться минимальный размер обязательных ежемесячных взносов на капитальный ремонт, показал недостаточность устанавливаемого субъектами Российской Федерации минимального размера обязательных взносов для оплаты его полной стоимости. В условиях прогнозируемого снижения доли финансирования капитального ремонта многоквартирных домов из бюджетов всех уровней и ограниченности текущих накоплений собственников возникает потребность в привлечении кредитных ресурсов в эту сферу.

На сегодняшний день самой масштабной задачей в сфере жилищно-коммунального хозяйства является модернизация коммунальной инфраструктуры. Её актуальность определяется высокой степенью износа объектов коммунальной инфраструктуры и необходимостью значительных финансовых вложений уже в ближайшей перспективе.

Так, физический износ основных фондов в жилищно-коммунальном хозяйстве в Российской Федерации остаётся на уровне 60 процентов, достигая в отдельных муниципальных образованиях 70–80 процентов, причём темпы нарастания износа продолжают составлять 2–3 процента в год. Около 30 процентов основных фондов жилищно-коммунального хозяйства уже полностью отслужили нормативные сроки.

Наиболее остро эта проблема стоит в малых и средних городах (с численностью населения менее 250 тыс. человек) ввиду их низкой инвестиционной привлекательности для крупных частных инвесторов. Удельный вес тепловых сетей, нуждающихся в замене, составляет 26,6 процента, водопроводных и канализационных сетей – 42,3 процента и 39,2 процента соответственно. В процессе транспортировки теряется до 27 процентов воды, потери в системах теплоснабжения составляют не менее 15 процентов, в сетях горячего водоснабжения – 10 процентов.

Общие затраты на приведение в нормативное состояние коммунальной инфраструктуры, в условиях, когда её износ составляет 60 и более процентов, оценивается не менее чем в 5 трлн. рублей.

С 2013 года участие Фонда в финансировании программ модернизации осуществляется через субсидирование процентной ставки по привлекаемым для реализации таких программ кредитам (в пределах 90 процентов от ставки рефинансирования, установленной Центральным банком Российской Федерации), а также через предоставление субсидий на подготовку проектной документации, проектные работы и обследования, разработку схем теплоснабжения, водоснабжения, программы комплексного развития (до 7 процентов от лимита).

Предполагалось, что механизм субсидирования процентной ставки по привлекаемым на реализацию программ модернизации долгосрочным кредитам выступит мотивирующим фактором для масштабного привлечения заёмных средств частными операторами коммунальной инфраструктуры на указанные цели.

Однако задача создания стимулов масштабного прихода частных инвесторов в коммунальную инфраструктуру в рамках реализации данного механизма не достигла своей цели. Основной причиной является низкая инвестиционная привлекательность коммунальной сферы.

Изменения принципов деятельности Фонда в части поддержки проектов в сфере модернизации систем коммунальной инфраструктуры необходимо осуществить, принимая во внимание имеющиеся системные проблемы в отрасли, основными из которых являются:

- значительность требуемых капитальных вложений с учётом высокой степени износа коммунальной инфраструктуры;

- отсутствие эффективных механизмов привлечения средств, связанных с:

 - низким уровнем финансовых возможностей организаций, являющихся операторами коммунальной инфраструктуры;

 - значительностью сроков окупаемости проектов в этой сфере и наличием существенных рисков их реализации (в связи с чем кредитные организации выставляют требования по дополнительному обеспечению исполнения условий кредитного соглашения, которые не могут быть выполнены как операторами коммунальной инфраструктуры, так и властями регионального и местного уровней);

 - ограниченностью возможностей действующих на территории страны коммерческих банков по кредитованию проектов в сфере модернизации коммунальной инфраструктуры с учётом условий и принципов их деятельности, что приводит к ситуации, когда только 40 процентов потребности отрасли покрывается за счёт кредитов банковского сектора;

 - высокими процентными ставками на предлагаемые коммерческими банками Российской Федерации кредиты;

 - недостаточностью бюджетных средств на поддержку инфраструктурных проектов.

Практика показывает, что с учётом значительности сроков окупаемости проектов в этой сфере и наличия существенных рисков их реализации получить кредиты в коммерческих банках на значительные сроки (до 10 лет и выше) в большинстве случаев не представляется возможным. И в первую очередь это касается небольших городов и сельских поселений, в которых с учётом значительности требуемых капиталовложений в модернизацию коммунальной инфраструктуры, с одной стороны, и ограниченности количества потребителей коммунальных услуг, с другой стороны, проекты модернизации становятся окупаемыми только по прошествии длительных сроков. Эти проблемы наиболее характерны для сфер водоснабжения, водоотведения и утилизации твёрдых бытовых отходов.

Необходимо подчеркнуть, что с учётом введения ограничения темпов роста платы граждан за коммунальные услуги уровнем инфляции на период до 2019 года решена социальная задача по обеспечению до-

ступности коммунальных услуг, но вместе с тем это решение ограничило объём капитальных вложений в развитие коммунальной инфраструктуры. Кроме того, долгосрочные тарифы устанавливаются сроком на 5 лет, а на первом этапе – до 3 лет. И это при том, что сроки окупаемости инвестиций в коммунальную инфраструктуру, в том числе с учётом установленных тарифных ограничений, достигают 10 лет и выше.

С учётом указанных проблем в отрасли и ограниченных бюджетных возможностей средства федерального бюджета необходимо использовать более эффективно и адресно. В связи с этим предлагаем реформировать деятельность Фонда как государственного института развития в части модернизации коммунальной инфраструктуры путём перехода от прямой финансовой поддержки проектов к финансовой поддержке по проектному принципу преимущественно на условиях возвратности и платности. Подобный механизм доказал свою эффективность во многих странах мира.

Участие Фонда в финансировании проектов в сфере модернизации систем коммунальной инфраструктуры предлагаем сосредоточить на проведении мероприятий, имеющих наибольшие сроки окупаемости, в силу чего они не реализуются за счёт внебюджетных средств, однако являются актуальными для большинства городов страны. При этом участие Фонда в таких проектах полагаем целесообразным определить путём установления нескольких схем финансовой поддержки проектов, каждый из которых должен определяться с учётом сроков окупаемости конкретных проектов и сложностей их реализации.

Финансовая поддержка по нашему мнению должна предоставляться на платной и возвратной основе на длительный срок, составляющий от 7 до 30 лет под разные условия финансирования для каждой группы организаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства, учитывающие особенности их функционирования. Такой инструмент должен стимулировать субъекты Российской Федерации, муниципальные образования и организации, действующие в сфере жилищно-коммунального хозяйства, к реализации инвестиционных проектов и одновременно позволит наиболее эффективно осуществлять государственную поддержку развития коммунальной инфраструктуры там, где инвестиционный проект не может быть реализован на рыночных условиях.



*Генеральный директор
Федерального фонда содействия развитию
жилищного строительства
Александр Арнольдович Браверман*

Эффективные инструменты для развития рынка доступного жилья

Развитие рынка доступного жилья в России – одна из приоритетных задач современной государственной жилищной политики. Несмотря на то, что темпы строительства с каждым годом набирают обороты и сейчас ежегодно возводится порядка 70 млн. кв. метров жилья, по-прежнему миллионы людей – свыше 60% семей – в стране не удовлетворены своим жильём, у них есть потребность в улучшении жилищных условий. Современным россиянам для жизни требуются не просто комфортные и доступные по цене квартиры, но и инфраструктура – благоустроенные дворы жилых домов, спортивные площадки, удобные транспортные развязки, расположенные в шаговой доступности школы, детские сады, торговые центры, поликлиники. Поэтому в последнее время акцент в жилищном строительстве делается на комплексное освоение территорий, прежде всего, в целях строительства жилья экономического класса.

Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин своим майским указом № 600 определил основные задачи развития жилищного строительства в стране. Впоследствии Правительством Российской Федерации был принят основной программный документ: государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», содержащая программу «Жильё для российской семьи», предусматривающую строительство к 2017 году дополнительных 25 млн. кв. метров жилья экономического класса.

Для реализации этой программы тесно взаимодействуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, субъекты естественных монополий, застройщики, а также государственные институты развития. Это и Фонд «РЖС», АИЖК, ВЭБ, АСИ.

Указанная программа предусматривает поддержку экономически активных граждан, которые хотят улучшить свои жилищные условия, но не имеют возможности приобрести жильё по рыночным ценам.

Фонд содействия развитию жилищного строительства, у которого выработан алгоритм взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, субъектами естественных монополий, застройщиками, и накоплен хороший опыт комплексного освоения территорий (сейчас в портфеле Фонда 202 проекта комплексной жилой застройки с объёмом застройки свыше 24 млн. кв. метров), свою деятельность рассматривает как часть упомянутой программы. В середине 2012 года были внесены изменения в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства», в соответствии с которыми Фонд получил возможность проводить так называемые «голландские» аукционы, где в результате торгов фиксируется стоимость продажи будущего жилья экономического класса. Этот механизм лёг в основу программы «Жильё для российской семьи», которая ограничила стоимость продажи жилья экономического класса на уровне 80 % рыночной цены, но не более 30 тысяч за 1 кв. метр. Это стартовая цена, далее торги идут на понижение указанной стоимости.

На примере деятельности Фонда такой механизм показал свою работоспособность. При этом на начальном этапе разработки законопроектных предложений идея проведения аукционов по предоставлению земельных участков под строительство жилья с обязательством застройщика по продаже такого жилья по фиксированной цене вызвала у экспертов сомнения. Отмечалось, что такие аукционы не будут вызывать экономического интереса у застройщиков. Однако наша практика показала, что строительные компании готовы реализовывать такие проекты. На сегодняшний день Фонд провёл такие аукционы по 49 земельным участкам общей площадью около 860 га, на которых будет построено около 680 тысяч квадратных метров жилья экономического класса, при этом средняя величина снижения цены 1 кв. метра такого жилья составляет 27 % от его рыночной цены.

В настоящее время Фонд проводит два типа упомянутых аукционов, где торги идут на понижение стоимости продажи квадратного метра. В рамках первого варианта земельный участок передаётся победителю в безвозмездное срочное пользование, при этом 100 % построенного жилья экономического класса должно быть продано по фиксированной цене, во втором варианте – в аренду, но с обязательным указанием минимального объёма жилья экономического класса, которое будет продано по фиксированной цене. Во втором случае застройщик получает возможность строить на участке разные типы жилья – жильё экономического класса, а также жильё повышенной комфортности, которое застройщик сможет продать уже по рыночным ценам.

Минимальное общее количество жилых помещений экономического класса, подлежащих продаже по фиксированной цене, а также размер арендной платы за земельный участок определяются на основании отчё-

та об оценке рыночной стоимости земельного участка Фонда и указываются в аукционной документации.

Стартовая стоимость 1 кв. метра жилья экономического класса определяется Фондом на уровне цены Минстроя России, устанавливаемой ежеквартально для субъектов Российской Федерации.

Фонд оказывает поддержку застройщикам на всех этапах реализации проектов. Прежде всего, это содействие в обеспечении земельных участков необходимой инженерной инфраструктурой. Фонд помогает решить эту проблему через включение участков в инвестиционные программы естественных монополий. Это базовый механизм. Также у Фонда есть возможность инвестировать собственные средства в проекты комплексной застройки в соответствии с регулирующими деятельность Фонда документами. Общий портфель принятых инвестиционных обязательств Фонда оценивается в 4,5 млрд. рублей. Эти средства планируются направить на обеспечение инженерной инфраструктурой 75 земельных участков с объёмом застройки не менее 3,78 млн. кв. метров.

Во-вторых, застройщики вправе бесплатно воспользоваться типовыми проектами жилых домов. Сейчас в библиотеке Фонда находится 35 комплектов проектной документации (включая рабочие чертежи) жилых малоэтажных домов, разработанных участниками архитектурных конкурсов. В проектных решениях жилых домов применены экологически чистые строительные и отделочные материалы, имеющие соответствующие гигиенические сертификаты Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Успешная реализация жилищных проектов во многом обусловлена также профессионализмом застройщика. К участникам аукционов Фонда предъявляются квалификационные требования, позволяющие на этапе рассмотрения заявок не допустить к участию в аукционе недобросовестные компании. Согласно требованиям, застройщик должен подтвердить трехлетний опыт работы на рынке (не менее установленного в соответствии с условиями аукциона среднегодового ввода жилья), иметь допуск, выданный СРО, также в отношении застройщика не должна быть запущена процедура ликвидации, банкротства, административного приостановления деятельности.

Продавать жильё по фиксированным ценам застройщик сможет только людям, имеющим право на приобретение такого жилья. В такой перечень входят очередники, жители аварийных домов, граждане, имеющие право на получение социальных выплат за счёт государственных и муниципальных бюджетных средств, молодые и многодетные семьи, военнослужащие, работники бюджетной сферы, работники ОПК и другие. Полный перечень категорий граждан содержится в постановлении Правительства Российской Федерации от 25 октября 2012 г. № 1099. Потенциальные жильцы могут либо приобрести квартиры на этапе строительства, заключив с застройщиком договоры долевого участия в соот-

ветствии с Федеральным законом № 214-ФЗ, либо купить квартиру уже после того, как она будет сдана в эксплуатацию – в течение года.

Если в течение года после завершения строительства квартиры по каким-либо причинам окажутся не распроданными среди граждан из числа указанных выше категорий, то застройщик вправе выставить жильё на свободный рынок.

В весеннюю сессию Государственной Думой был принят закон, который распространяет данный механизм на государственные земли субъектов Российской Федерации и муниципальные земли. Таким образом, масштабирование опыта Фонда, в том числе, в рамках программы «Жильё для российской семьи», даст возможность российским гражданам приобретать современное, качественное, экологически чистое и энергоэффективное жильё экономического класса по доступным ценам.

Второй механизм строительства жилья экономического класса – жилищно-строительные кооперативы. Фонд передаёт землю таким кооперативам в безвозмездное срочное пользование. Пилотными проектами стали жилищно-строительные кооперативы в п. Каинская Займка Новосибирской области и на о. Русский в Приморском крае. Модель коллективного строительства, будучи альтернативным способом решения жилищной проблемы, приобретает популярность. Для того, чтобы в стране начал развиваться институт жилищных некоммерческих объединений граждан, с участием Фонда была сформирована необходимая законодательная база – приняты 5 федеральных законов и внесены соответствующие изменения в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства», а также подготовлены 6 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

В настоящее время в разной степени реализации находится 109 проектов создания кооперативов в 49 субъектах Российской Федерации. Общее количество граждан, претендующих на вступление в кооперативы по указанным проектам, составляет около 14 тысяч человек. На текущую дату при участии Фонда зарегистрировано 76 таких кооперативов.

Фондом были приняты решения о передаче 34 кооперативам земельных участков Фонда общей площадью около 375 га в 22 субъектах Российской Федерации. Общее количество членов указанных кооперативов составляет свыше 4 тысяч человек.

В декабре 2013 года введены в эксплуатацию первые кооперативные дома в г. Казани и в г. Владикавказе.

Правом вступить в кооператив могут воспользоваться определённые законодательством категории граждан. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 108, на вступление в кооператив могут претендовать работники государственных академий наук, молодые учёные, молодые и многодетные семьи, военнослужащие, преподаватели высших учебных заведений, работники учреждений здравоохранения, культуры, работники организаций ОПК и другие.

Кооператив получает право на поддержку Фонда по трём направлениям. Первое – это, как уже было сказано, предоставление земельного участка в безвозмездное срочное пользование. Площадь земельного участка, который планируется передать ЖСК, определяется исходя из потребности членов кооператива в жилых помещениях экономического класса, заявленной членами таких кооперативов. Действующие в настоящий момент параметры жилья экономического класса утверждены приказом Минстроя России от 5 мая 2014 г. № 223/пр и устанавливают максимально допустимые площади жилых помещений. Так, индивидуальный дом или блок в домах блокированной застройки не может превышать 150 квадратных метров, площадь квартиры в многоквартирном доме – не более 100 кв. метров. При этом жильцы, выбравшие себе отдельный дом, могут рассчитывать на придомовой участок до 15 соток, а жители таунхаусов – на участок в 4 сотки.

Второе – это содействие в обеспечении земельных участков необходимой инженерной инфраструктурой. Фонд помогает решить эту проблему через включение участков в инвестиционные программы естественных монополий, а также за счёт собственных средств в порядке, установленном документами Фонда. Такие решения уже были приняты в отношении двух пилотных кооперативов. Кооператив «Сигма» (Новосибирская область) получит 2,6 млн. рублей в виде платы за подключение к системам водоснабжения и водоотведения, кооперативу «Остров» решено перечислить 3,5 млн. рублей в виде платы за подключение к сетям электроснабжения.

Также кооперативы вправе бесплатно воспользоваться упомянутыми ранее типовыми проектами жилых домов.

Помимо этого Фонд осуществляет постоянный мониторинг освоения земельного участка, переданного кооперативу, как это делается в отношении всех проектов Фонда, а также оказывает методическую помощь. Фонд помогает кооперативу как в «начале пути» – на этапе организации и регистрации, так и впоследствии – при заключении договора безвозмездного срочного пользования, во взаимоотношениях с техническим заказчиком, подрядной организацией, а также органами власти, муниципалитетами и во многом другом, на каждом этапе реализации проекта помогает кооперативу решать все возникающие сложные вопросы.

В результате оказания Фондом содействия в обеспечении переданных земельных участков инфраструктурой, а также передачи типовой проектной документации объектов жилищного строительства, предусматривающей использование при строительстве современных и энергоэффективных материалов и технологий, экономия средств граждан может составить до 30% рыночной стоимости жилья.

Экономия средств граждан при эксплуатации жилья может составить до 30–35% за счёт использования при его строительстве современных энергосберегающих технологий.

Во избежание удорожания жилья в процессе строительства в своё время для кооперативов была законодательно ограничена стоимость реализации проекта. В неё включены расходы на строительство жилья экономического класса, объектов инженерной инфраструктуры, выполнение инженерных изысканий, подготовка проектной документации, подключение объектов жилищного строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и электрическим сетям и иные работы, товары, услуги, связанные со строительством. В соответствии с действующим законодательством стоимость проекта не может в совокупности превышать сумму паевых взносов, рассчитанную исходя из средней рыночной стоимости одного квадратного метра жилого помещения в соответствующем субъекте Российской Федерации, определяемой ежеквартально Минстроем России.

Третье социально-ориентированное направление в деятельности Фонда – подготовка предложений по передаче полномочий Российской Федерации регионам по распоряжению федеральными земельными участками для предоставления их многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства. В настоящее время Правительственной комиссией по развитию жилищного строительства по предложениям Фонда были приняты решения о целесообразности передачи органам государственной власти 39 субъектов Российской Федерации прав по распоряжению в отношении 214 земельных участков общей площадью 7399 га. Это позволит обеспечить индивидуальным жильём не менее 60 199 многодетных семей.

Чтобы многодетные семьи не получали участки «в чистом поле», в Федеральном законе «О содействии развитию жилищного строительства» прописана обязанность субъектов Российской Федерации по обеспечению земель, предназначенных для передачи многодетным семьям, объектами инженерной инфраструктуры.



*Генеральный директор
ОАО «Агентство по ипотечному
жилищному кредитованию»
Александр Николаевич Семеняка*

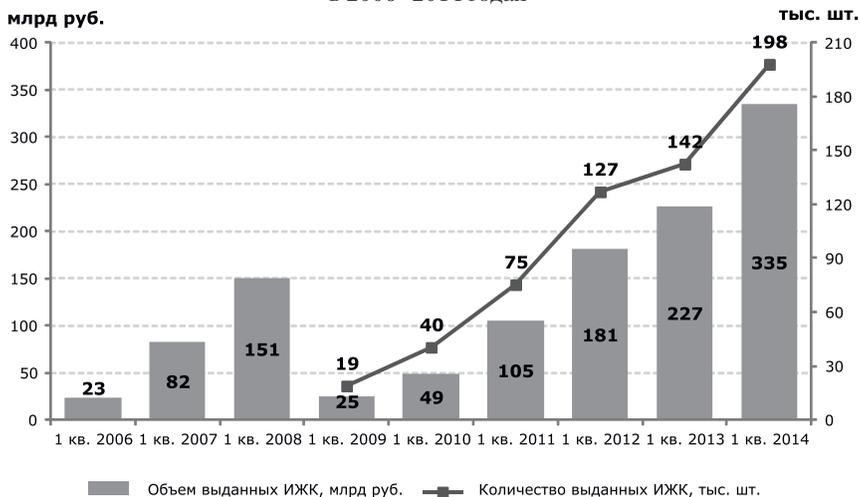
Роль государственного института развития в обеспечении граждан России доступным жильём

Для того чтобы жильё стало доступнее, необходим целый комплекс программ – это и меры по повышению доступности ипотеки для россиян, и меры по активизации строительства доступного жилья эконом-класса, и разработка различных социальных программ для определённых категорий граждан. Если говорить об ипотечном кредитовании, то на сегодняшний день первичный рынок жилищного кредитования в России создан, и это подтверждают цифры. Если с 1999 года по 2002 год в России было выдано всего 40 тысяч ипотечных кредитов, то в 2013 году их количество увеличилось в 20 раз и превысило 800 тысяч.

Важную роль в формировании и развитии рынка жилищного кредитования играет Агентство по ипотечному жилищному кредитованию. Являясь государственным институтом развития, основная задача которого заключается в создании и внедрении новых рыночных финансовых механизмов, Агентство успешно сформировало двухуровневую систему рефинансирования ипотечных жилищных кредитов (займов). Предоставив АИЖК уставный капитал 95,5 млрд. руб. и 195,7 млрд. руб. госгарантий, Правительство Российской Федерации с помощью Агентства сформировало абсолютно новый рынок, где каждый рабочий день выдаётся больше трёх с половиной тысяч долгосрочных кредитов, и 3,5 млн. семей уже улучшили жилищные условия. Это самый быстрорастущий рынок в течение последних 5 лет с капитализацией 2,6 трлн. рублей, что эквивалентно 4% ВВП или капитализации «Газпрома».

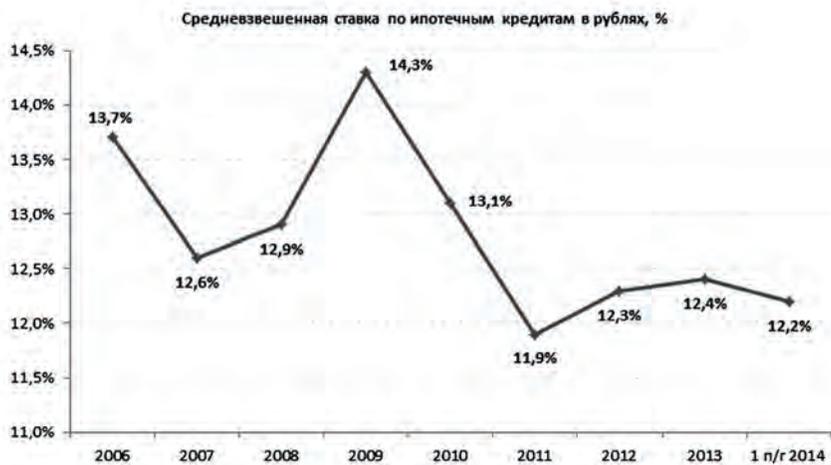
Агентство за это время прошло путь развития от небольшой компании до крупного государственного института с капиталом более 100 млрд. рублей и активами более 300 млрд. рублей.

Динамика объёма и количества выдачи ипотечных кредитов в 2006–2014 годах*



* данные по количеству выдаваемых кредитов до 2009 года отсутствуют
Источник: Банк России

О том, что сформирован эффективно работающий рыночный механизм, не нуждающийся в государственной поддержке, говорит и снижение доли рефинансирования АИЖК. Значит, Агентство, придя в новый сегмент рынка и сформировав рыночные механизмы, полностью выполнило задачу, поставленную перед ним государством.



В целях формирования и развития рынка найма для тех категорий населения, которым недоступно ипотечное кредитование, Агентство реализует программу «Арендное жильё». Эта программа предусматривает кредитование юридических лиц на цели приобретения жилья для предоставления внаём. По состоянию на 1 июня 2014 года АИЖК приняты обязательства на общую сумму 310 млн. руб. (жилая площадь арендного жилья по заключённым соглашениям – 13,9 тыс. кв. м).

На данном этапе Агентство считает своими стратегическими приоритетами 4 направления:

- развитие социальной ипотеки для отдельных социально значимых категорий населения;
- формирование рынка инфраструктурных облигаций с целью обеспечения финансирования инженерно-технической инфраструктуры в рамках программы «Жильё для российской семьи»;
- формирование рынков долгосрочного коммерческого и некоммерческого найма для повышения доступности жилья гражданам, не имеющим накоплений на первоначальный взнос;
- развитие рынка ипотечных ценных бумаг с целью снижения процентных ставок по ипотеке и предоставления кредитным организациям ликвидности для выдачи новых ипотечных кредитов.

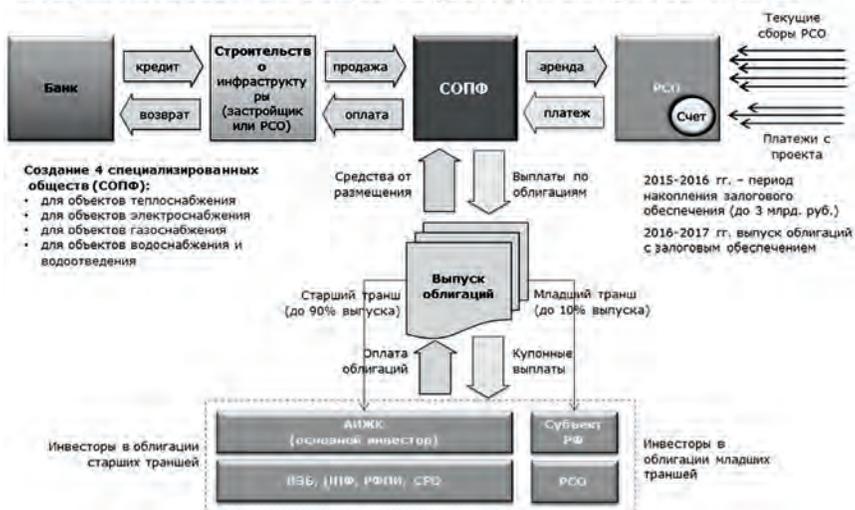
Очевидно, что, какими бы доступными не были условия ипотечного кредитования, доступность жилья для человека определяется не только стоимостью кредита, а в большей степени стоимостью квадратного метра. Поэтому задача, которую сейчас решает АИЖК как государственный институт развития, состоит в разработке и внедрении на рынке механизмов, направленных на снижение цены квадратного метра жилья эконом-класса. Такие механизмы уже действуют в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Цель программы – до середины 2017 года обеспечить строительство 25 млн. кв. м жилья по цене на 20% ниже рынка, но не дороже 30 тыс. руб. за кв. м. АИЖК наряду с Министерством строительства и ЖКХ Российской Федерации является одним из ключевых участников этой госпрограммы и будет заниматься выкупом объектов инженерной инфраструктуры для того, чтобы снизить себестоимость строительства. Не секрет, что покупатели жилья оплачивают почти все расходы застройщика, включённые в стоимость квадратного метра. По оценкам экспертов, доля расходов в строительстве дома на возведение инженерных сетей (электричество, газ, водопровод, канализация) составляет от 10% до 20%. Инженерная инфраструктура до сих пор является проблемой как застройщиков, так и региональных властей. Одни хотят минимизировать затраты, подключаясь к действующим сетям, и просят выставлять на аукционы земельные участки, уже подключённые к инфраструктуре;

другие – получить новые сети и снизить нагрузку на имеющиеся, сэкономив бюджетные средства.

Решением этой проблемы в рамках программы «Жильё для российской семьи» стал инновационный финансовый механизм выкупа объектов инженерно-технического обеспечения, предложенный АИЖК. Суть его заключается в следующем: до конца 2014 года будет создано четыре специализированных общества проектного финансирования (СОПФ) по видам коммунальной инфраструктуры: СОПФ объектов теплоснабжения, СОПФ газоснабжения, СОПФ водоснабжения, водоотведения и СОПФ энергетики. СОПФ будет выкупать у застройщика объекты инженерно-технической инфраструктуры, а затем сдавать их в аренду ресурсоснабжающей организации на срок до 30 лет. Сейчас уже подготовлены поправки в тарифное регулирование об учёте арендных платежей при установлении тарифа.

Специализированные общества (СОПФ) и выпуск облигаций



Разделение на 4 общества продиктовано определёнными различиями в нормативных документах по этим видам ресурсов. Максимальная стоимость выкупа всех объектов инженерной инфраструктуры не может быть больше 4 тыс. руб., умноженных на количество квадратных метров жилья эконом-класса, которые построены в рамках проекта. Например, если проектом предусмотрено строительство 25 тыс. кв. м, то максимальная стоимость выкупа всех объектов инженерии составит 100 млн. рублей. Если 100 тыс. кв. м жилья эконом-класса – то 400 млн. руб. СОПФ на сумму выкупа выпускает долгосрочные облигации с залоговым обеспечением из самих объектов инженерной инфраструктуры и денежного

потока в виде коммунальных платежей. Объём денежных средств, которые АИЖК планирует привлечь на реализацию этой программы, составляет 100 млрд. рублей.

Такой финансовый инструмент как облигации с залоговым покрытием, позволяющий снизить стоимость инженерно-технической инфраструктуры, а также привлечь на рынок частные инвестиции, давно успешно работает за рубежом, а теперь будет применяться и в России. Для этого в декабре 2013 года были приняты поправки в законодательство о секьюритизации (федеральный закон от 21.12.2013 г. № 379-ФЗ), который с 1 июля 2014 г. вступил в силу и, по сути, сформировал новый инструмент для привлечения долгосрочных инвестиций, в том числе в такого рода проекты по выкупу инженерной инфраструктуры. Принятые поправки ввели понятные правила работы в этом сегменте, которые являются ключевым моментом для возможности привлечения в эту сферу внебюджетных источников – как в виде инвестиций, так и в виде долгосрочных кредитных ресурсов, что, несомненно, положительно отразится на развитии этого рынка. Цель АИЖК состоит не только в том, чтобы профинансировать проекты программы «Жильё для российской семьи», но в целом для рынка жилищного строительства отработать и запустить новый механизм финансирования подключений к инженерной инфраструктуре.

ЧАСТЬ II.

ВОПРОСЫ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРОБЛЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

ГЛАВА I

ВОПРОСЫ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

Основные цели, задачи и направления государственной жилищной политики

Жилищная проблема для России является одной из острейших. Она непосредственно затрагивает абсолютно всё население страны. Более 60 % граждан не удовлетворены своими жилищными условиями.

Достигнутые объёмы жилищного строительства пока не могут удовлетворить существующий платёжеспособный спрос населения на жильё, особенно в быстро развивающихся регионах России. Масштабы потенциального рынка жилищного строительства в России определяются огромными потребностями населения в улучшении жилищных условий. Уровень обеспеченности жильём пока ещё остаётся недостаточным (в среднем 23 кв. на чел.) по сравнению со странами с развитыми рынками жилья. Чтобы выйти на уровень 35 кв. м общей площади жилья на человека (нижняя граница стандарта, сложившегося в странах Западной Европы, а также целевой показатель Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.) требуется увеличить объём жилищного фонда в 1,5 раза. Если же принять во внимание необходимость сноса аварийного и ветхого жилищного фонда, реконструкции или замены морально устаревшего и недостаточно благоустроенного жилищного фонда, то такая потребность ещё больше.

Отставание предложения жилья от спроса определяет существенный рост цен на рынке жилья, что отрицательно сказывается на показателях доступности жилья. Низкая эластичность предложения жилья связана с тем, что рынок жилищного строительства по-прежнему отличается высокой степенью зависимости от административных органов, низкий уровень развития конкуренции, высокие административные барьеры, большие риски и низкая прозрачность для инвестирования и кредитования, ориентация на устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения.

Приобретение на рынке жилья с помощью собственных и заёмных средств доступно лишь 27 % семей, при этом прогнозируемые параметры увеличения доходов населения и улучшения условий ипотечного кредитования позволяют предположить, что в обозримой перспективе значительная часть населения не будет иметь возможности самостоятельного жилищного обеспечения при помощи рыночных механизмов. Объёмы

строительства жилищного фонда социального использования остаются на чрезвычайно низком уровне.

Сложившаяся система финансирования жилищного строительства в основном ориентирована на прямые инвестиции граждан, на которых перекадываются все основные строительные риски; слабо развита система банковского кредитования жилищного строительства.

Недофинансирование инвестиционных вложений в жилищную сферу привело к стабильному ухудшению структуры жилищного фонда и коммунальных сетей по уровню невозмещенного износа.

Приватизация жилья, основанная на передаче гражданам прав собственности на жильё и на фактическом сохранении за публичной властью (муниципалитетами) ответственности за содержание этой частной собственности, породила множество проблем управления ею. Жилищно-коммунальный сектор пока не стал инвестиционно-привлекательным сектором экономики для частного бизнеса, хотя обладает огромным потенциалом, обусловленным гарантированным спросом населения на услуги по содержанию жилищного фонда и по предоставлению коммунальных услуг.

Всё это свидетельствует о том, что сложившийся в результате перехода к рыночной экономике рынок жилья отличается существенными изъянами, что не позволяет реализовать цели социально-экономического развития общества в части развития жилищной сферы. Это, в свою очередь, определяет необходимость государственного «вмешательства» в функционирование такого рынка в целях достижения целей социально-экономического развития, а также формирования оптимального «нерыночного сектора» там, где рынок оказывается несостоятелен. Именно это и определяет предмет и основные направления государственной жилищной политики.

Следует также учитывать, что право на жилище является одним из международно признанных конституционных социальных прав. основополагающие положения жилищной политики, реализуемой органами государственной власти, установлены статьями 25 (неприкосновенность жилища) и 40 (право на жилище) Конституции Российской Федерации.

Конституционное право на жилище включает в себя:

гарантии от произвольного лишения жилища;

обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления поощрять жилищное строительство, создавать иные условия для осуществления права на жилище;

обязанность органов публичной власти предоставлять жилые помещения малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными нормами.

Предоставление гражданам жилых помещений по договору социального найма, по договору найма жилого помещения жилищного фонда

социального использования, по договору найма специализированного жилого помещения осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в рамках реализации государственной жилищной политики. Данные положения развиваются в нормах федеральных законов, в первую очередь, в нормах Жилищного кодекса Российской Федерации.

Государственная жилищная политика формируется и реализуется с помощью нормативно-правового регулирования, бюджетных и налоговых механизмов и реализуется государством через государственные и муниципальные органы, оказывая воздействие на всю совокупность жилищных отношений, включая владение, распоряжение и использование жилых помещений, финансирование и строительство жилья, его содержание и управление.

В силу высокой социальной значимости жилья государственная жилищная политика должна учитывать и значимые внешние эффекты жилищной сферы: её влияние на рынок труда, демографическое поведение и мобильность населения, уровень общественного здоровья и многие иные сферы.

Жилищная сфера играет ключевую роль в воспроизводстве человеческого потенциала, жилищный сектор является значимым сектором национальной экономики и его динамика влияет на темпы экономического развития многих смежных отраслей (производство строительных материалов, производство товаров длительного пользования, потребляемых домашними хозяйствами и т. п.). Таким образом, значение государственной жилищной политики не ограничивается собственно жилищной сферой.

В советское время жилищная политика была крайне централизованной и опиралась на государственную собственность, которая доминировала практически во всех секторах жилищной сферы. В процессе перехода к рыночной экономике в стране были проведены реформы, которые позволили создать основные институты рынка жилья. Это потребовало переосмысления целей, задач и основных инструментов государственной жилищной политики как политики целенаправленного воздействия на функционирование складывающегося жилищного рынка.

В целом инструменты государственной жилищной политики могут быть разделены на следующие основные блоки.

Инструменты государственной жилищной политики, направленные на установление эффективных «правил игры» на рынке жилья, формирование эффективных стимулов для всех участников такого рынка, включая стимулирование эффективного потребления существующего жилищного фонда, снижение рисков и транзакционных издержек на рынке, защита жилищных прав и законных интересов граждан, установление требований к жилым помещениям. Эти задачи решаются при помощи инструментов законодательного регулирования. Важным элементом здесь является создание качественной инфраструктуры жилищного рынка (система госу-

дарственной регистрации прав на жилую недвижимость, оценки жилой недвижимости, учёта жилищного фонда и т. п.).

Инструменты государственной жилищной политики, направленные на поддержку предложения на рынке жилья: стимулирование жилищного строительства, а также инвестиций, направленных на модернизацию существующего жилищного фонда. Здесь могут быть выделены инструменты, направленные на поддержку строительства любого жилья как социально значимого блага, обладающего существенными положительными внешними эффектами, а также инструменты, направленные на поддержку строительства отдельных видов жилья, предложение которых на рынке в силу тех или иных причин недостаточно. Как будет показано далее, целевыми с точки зрения государственной жилищной политики сегментами рынка жилищного строительства в настоящее время являются строительство жилья эконом-класса, а также малоэтажное жилищное строительство. Помимо законодательного регулирования, поддержка жилищного строительства осуществляется при помощи бюджетных, налоговых и организационных мер государственной жилищной политики.

Инструменты государственной жилищной политики, направленные на поддержку спроса на рынке жилья. Здесь также могут быть выделены инструменты, направленные на поддержку приобретения в собственность жилых помещений любыми гражданами (например, налоговые вычеты при приобретении жилья), а также инструменты, направленные на поддержку целевых групп населения. Определение таких групп населения и установление приоритетов в условиях ограниченности бюджетных средств является одним из ключевых выборов государственной жилищной политики в любой стране. Очевидно, что в первую очередь речь идёт о поддержке граждан с невысокими доходами, которые не в состоянии при помощи собственных и заёмных средств обеспечить себя жилыми помещениями, отвечающими принятым стандартам. При этом доходы таких граждан должны быть достаточны для того, чтобы софинансировать приобретение жилого помещения в собственность, а в дальнейшем – нести бремя расходов, связанных с содержанием жилой недвижимости. Кроме того, объектом государственной поддержки могут выступать и иные группы населения, определяемые на основании иных критериев. К числу таких групп населения, в частности, относятся категории граждан, состоящие на государственной, в первую очередь военной, службе. Такая служба предполагает жёсткие ограничения в части возможных источников дохода, что ограничивает возможности государственных служащих по самостоятельному приобретению жилья на рынке. Ещё одна группа населения, являющаяся во многих странах объектом государственной поддержки в жилищной сфере – это молодые семьи. Такие семьи могут иметь достаточный уровень текущего дохода, однако, как правило, не имеют необходимых накоплений для оплаты первоначального взноса при приобретении жилья в собственность с помощью ипотечного кредита.

Поддержка жилищного обеспечения молодых семей позволяет получить значимые внешние эффекты в части увеличения рождаемости, повышения производительности труда. При этом такая поддержка может дифференцироваться в зависимости от количества детей в семье. Как будет показано далее, сегодня в Российской Федерации в той или иной мере поддерживается спрос на жильё со стороны всех указанных групп населения. Государственная поддержка такого спроса, осуществляемая предоставлением социальных выплат из средств бюджетной системы (субсидии на приобретение жилья, на оплату первоначального взноса при ипотечном жилищном кредитовании и т. п.), устанавливается путём либо принятия соответствующих нормативных правовых актов (например, законодательство о жилищном обеспечении военнослужащих), либо принятия соответствующих программ на определённый период времени (например, обеспечение жильём молодых семей).

Инструменты жилищной политики связаны с непосредственным участием органов государственной власти и местного самоуправления в строительстве и приобретении жилья за счёт средств бюджетной системы (бюджетные инвестиции) в целях последующего предоставления построенных или приобретённых жилых помещений гражданам в собственность или внаём. Такие инструменты используются для жилищного обеспечения малоимущих и иных установленных законом категорий граждан, принятых на учёт в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договору социального найма, при переселении граждан из аварийного жилищного фонда, при обеспечении военнослужащих, отдельных категорий государственных гражданских служащих постоянным или служебным жильём и в ряде других случаев.

На начальном этапе в 90-е годы прошлого века влияние государства на формирующийся рынок жилья было невелико в силу его ограниченных бюджетных возможностей. При этом политическая необходимость поддержания сложившегося до перехода к рыночной экономике уровня потребления жилищно-коммунальных услуг требовала огромных государственных расходов. В этих условиях государственная политика по содействию жилищному обеспечению граждан на складывающемся рынке жилья не была подкреплена значимыми ресурсами и сводилась к решению наиболее острых проблем, что не способствовало формированию целостной и последовательной жилищной политики. Кроме того, бесплатная приватизация жилья, определившая неустойчивость структуры жилищного фонда и размывание границы между статусом собственника и нанимателя жилого помещения, также замедлила формирование целостной государственной политики в жилищной сфере. Основным результатом рассматриваемого периода стало формирование базовых институтов жилищного рынка: проведённые в 90-е годы реформы обеспечили коренной поворот от планово-административных методов регулирования жилищной сферы к рыночным механизмам при

соблюдении принципов социальных гарантий в области жилищных прав граждан. Уже к середине 90-х годов кардинальным образом изменилась структура жилищного фонда Российской Федерации по формам собственности, преобладающая часть жилых помещений находится теперь в частной собственности граждан.

В начале 2000-х годов улучшение экономической ситуации привело к появлению у государства дополнительных возможностей. В этот же период стало очевидно, что сложившийся рынок жилья обладает существенными изъянами (монополизация рынка жилищного строительства, низкая эластичность предложения жилья), что требует активизации государственного воздействия на рынок, в первую очередь, в целях стимулирования строительства жилья экономического класса, которое рынок не производит в объёмах, соответствующих спросу. Однако новые инструменты государственной жилищной политики, которые были введены в тот период (поддержка институтов ипотечного жилищного кредитования, предоставление имущественных налоговых вычетов покупателям жилья, субсидирование приобретения жилья отдельными категориями граждан), хотя и определили значимое увеличение государственных расходов, были, в основном, ориентированы на поддержку спроса и не обеспечили ожидаемого роста объёмов жилищного строительства. Поэтому доступность приобретения жилья на рынке выросла незначительно.

Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы, являвшаяся основным инструментом реализации государственной жилищной политики в этот период, состояла из множества подпрограмм, направленных, в основном, на предоставление жилья за счёт средств федерального бюджета военнослужащим, участникам ликвидации последствий аварий, беженцам, вынужденным переселенцам и другим категориям граждан. Мероприятия ФЦП «Жилище» не были ориентированы на увеличение объёмов жилищного строительства, в результате объём ввода в эксплуатацию жилья, хотя и увеличился к 2004 году до 41,2 млн. кв. м (по сравнению с 30,3 млн. кв. метров в 2000 году), был в 1,5 раза меньше по сравнению с уровнем 1990 года. Также мероприятия ФЦП «Жилище» не носили системного характера и не способствовали решению основных проблем, препятствующих развитию рынка доступного жилья, отсутствовали концентрация ассигнований из федерального бюджета, консолидация бюджетных ассигнований федерального, регионального и муниципального уровней, стимулирование привлечения внебюджетных источников финансирования мероприятий, при этом объёмы бюджетных ассигнований были явно недостаточны.

Современная жилищная политика начала формироваться с 2005 года. Принятый в конце 2004 года пакет 25 федеральных законов, направленных на развитие рынка жилья, включая Жилищный кодекс Российской Федерации и Градостроительный кодекс Российской Феде-

рации, сформировал законодательную базу для проведения институциональных изменений в жилищной сфере.

Цели и стратегические приоритеты новой жилищной политики были зафиксированы с конца 2005 года в приоритетном национальном проекте «Доступное и комфортное жильё – гражданам России». Такими приоритетами стали:

повышение доступности жилья,
стимулирование жилищного строительства,
ликвидация избыточных административных барьеров в жилищной сфере.

Реализация приоритетного национального проекта была связана с модернизацией программно-целевых инструментов реализации государственной жилищной политики, увеличением объёмов бюджетного финансирования мероприятий государственной жилищной политики: были приняты новая редакция ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы и ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы. Мероприятия по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан были консолидированы в рамках единой подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём категорий граждан, установленных федеральным законодательством», механизмы жилищного обеспечения таких граждан были в значительной степени унифицированы. Мероприятия, направленные на поддержку спроса на рынке жилья, были дополнены мероприятиями, направленными на поддержку предложения. Если в период 2002–2005 годов ресурсное обеспечение ФЦП «Жилище» из средств федерального бюджета составило 58,1 млрд. руб. (в среднем 14,5 млрд. руб. в год), то в период 2006–2010 годов – 354,0 млрд. руб. (в среднем 71 млрд. руб. в год). Ресурсное обеспечение ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы из средств федерального бюджета составляет 285,7 млрд. руб. (в среднем 57,1 млрд. руб. в год).

В 2008 году стратегические приоритеты государственной жилищной политики нашли отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. В этом документе впервые сформулированы ожидаемые результаты такой политики: создание безопасной и комфортной среды обитания и жизнедеятельности человека и обеспечение возможностей для территориальной мобильности населения. Таким образом, сформулированы средовые (а не только физические, выраженные в количестве квадратных метров) требования к состоянию жилищной сферы, а также связь жилищной политики с задачами повышения мобильности населения, чему ранее не уделялось достаточного внимания. Также сформулирован принцип обеспечения доступности жилья для всех категорий граждан и дифференциации государственной жилищной политики по отношению к различным категориям граждан:

для малоимущих и других установленных законом отдельных категорий граждан – создание эффективной системы обеспечения жильём как на основе государственного и муниципального жилищного фонда социального использования, так и с использованием других инструментов, включая государственные жилищные сертификаты;

для граждан с умеренными доходами (то есть доходами ниже средних, но не позволяющими гражданам быть отнесёнными к категории малоимущих) – создание системы мер государственной поддержки и развития жилищной кооперации, позволяющих таким гражданам обеспечивать себя жильём в соответствии с социальными стандартами, в основном рыночными методами;

для граждан с доходами выше средних – поддержка развития и стабильного функционирования рынка жилья, позволяющего удовлетворять их платёжеспособный спрос на жильё.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» определены приоритетные направления государственной жилищной политики на период до 2018 года. В качестве важнейших направлений развития жилищной сферы и жилищного обеспечения граждан определены:

создание для граждан Российской Федерации возможности улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет;

предоставление доступного и комфортного жилья 60 процентам российских семей, желающих улучшить свои жилищные условия (к 2020 году);

снижение показателя превышения среднего уровня процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту (в рублях) по отношению к индексу потребительских цен;

увеличение количества выдаваемых ипотечных жилищных кредитов; снижение стоимости одного квадратного метра жилья на 20 процентов путём увеличения объёма ввода в эксплуатацию жилья экономического класса;

бесплатное предоставление земельных участков под строительство жилья экономического класса при условии ограничения продажной цены на такое жильё;

улучшение жилищных условий семей, имеющих трёх и более детей, включая создание при поддержке субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых указанной категории граждан на бесплатной основе;

формирование специальных условий ипотечного кредитования отдельных категорий граждан (молодых семей, работников бюджетной сферы), создание ипотечно-накопительной системы;

упрощение порядка изъятия органом государственной власти Российской Федерации или органом местного самоуправления у государственного (муниципального) учреждения или государственного (муниципального) унитарного предприятия земельных участков, не используемых или используемых неэффективно, для последующего вовлечения их в экономический оборот (прежде всего в целях жилищного строительства);

установление на федеральном уровне исчерпывающего перечня установленных административных процедур в сфере жилищного строительства, а также порядка согласования дополнительных процедур, установленных субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями коммунального комплекса, электросетевыми и газоснабжающими компаниями;

формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода;

ликвидация аварийного жилищного фонда.

Во исполнение данного указа Правительством Российской Федерации 30 ноября 2012 г. была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» на период 2013–2020 годов. В государственной программе в соответствии с указом Президента Российской Федерации выделены следующие приоритеты:

1) снижение стоимости одного квадратного метра жилья путём увеличения объёмов жилищного строительства, в первую очередь, жилья экономического класса;

2) развитие рынка доступного арендного жилья для граждан, имеющих невысокий уровень дохода;

3) поддержка отдельных категорий граждан, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, но не имеют объективной возможности накопить средства на приобретение жилья;

4) дальнейшее совершенствование условий приобретения жилья на рынке, в том числе с помощью ипотечного кредитования;

5) улучшение качества жилищного фонда, повышение комфортности условий проживания;

6) модернизация и повышение энергоэффективности объектов коммунального хозяйства.

Такие приоритеты государственной жилищной политики во многом совпадают с основными положениями приоритетного национального проекта, которые были поставлены в 2005 году. Однако такие новые приоритеты были уточнены в части выделения новых задач развития нового сегмента жилищного строительства – жилья экономического класса, а также развития рынка арендного жилья.

Также во исполнение указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 Государственной программой установлен единый порядок взаимодействия участников реализации проектов жилищного строительства.

Государственной программой предусмотрена реализация следующих основных мероприятий приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России»:

мероприятия приоритетного национального проекта, направленные на вовлечение в гражданский оборот находящихся в федеральной собственности земельных участков для жилищного строительства и переселение граждан из аварийного жилищного фонда, реализуемые и финансируемые государственными институтами развития – Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства и Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;

мероприятия приоритетного национального проекта, направленные на внедрение новых энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий при жилищном строительстве, создание условий для строительства и реконструкции предприятий по производству ресурсосберегающих материалов, изделий и конструкций и реализуемые непосредственно в рамках Государственной программы;

мероприятия приоритетного национального проекта по формированию механизмов долгосрочного финансирования ипотечного жилищного кредитования, реализуемые и финансируемые государственным институтом развития – ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».

В целях дополнительного стимулирования строительства жилья экономического класса, снижения стоимости строительства такого жилья и цены его приобретения гражданами, внедрения инновационных институциональных, финансовых, технологических и организационных механизмов такого строительства, с 2014 года в рамках Государственной программы началась реализация программы «Жильё для российской семьи», предусматривающей строительство в период до 2017 года не менее 25 млн. кв. метров жилья эконом-класса для экономически активного населения (домохозяйств), которое будет продаваться по ценам на 20% ниже средних рыночных цен, при этом не дороже 30 тыс. руб. за 1 кв. метр.

Все мероприятия Государственной программы объединены в три подпрограммы, которые в свою очередь содержат основные мероприятия. Составной частью Государственной программы также являются федеральные целевые программы (ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы, и ФЦП «Чистая вода»).

В рамках подпрограммы 1 «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильём граждан России» предполагается реализация следующих основных мероприятий:

Основное мероприятие 1.1. Переселение граждан из закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). Основное мероприятие направлено на обеспечение жильём за пределами закрытого административно-территориального образования граждан, утративших производственную и служебную связь с организациями и (или) объектами, расположенными на территории ЗАТО.

Основное мероприятие 1.2. Переселение граждан из многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу и не входящих в действующие программы переселения. Основное мероприятие предполагает реализацию мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года, реализуемых и финансируемых Фондом ЖКХ. После 1 сентября 2017 года переселение граждан из жилищного фонда, признанного аварийным и подлежащим сносу, будет осуществляться за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Основное мероприятие 1.3. Совершенствование управления социальными жилищными программами с использованием ипотечного кредитования. В рамках данного основного мероприятия будут реализовываться программы по социальной поддержке отдельных категорий граждан, установленных решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере улучшения жилищных условий и ипотечного жилищного кредитования.

Основное мероприятие 1.4. Обеспечение жильём, оказание содействия для приобретения жилья отдельными категориями граждан. В рамках данного основного мероприятия реализуются мероприятия по обеспечению жильём инвалидов, ветеранов боевых действий и семей, имеющих детей-инвалидов в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Основное мероприятие 1.5. Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём категорий граждан, установленных федеральным законодательством.

Основное мероприятие 1.6. Реализация мероприятий по обеспечению жильём отдельных категорий граждан на основании решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Основное мероприятие 1.7. Создание условий для развития рынка доступного жилья, развития жилищного строительства, в том числе строительства жилья эконом-класса, включая малоэтажное жилищное строительство.

Основное мероприятие 1.8. Реализация программы «Жильё для российской семьи».

Основное мероприятие 1.9. Создание условий для развития жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса, включая малоэтажное строительство, на вовлекаемых Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства в гражданский оборот земельных участках в соответствии с Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства».

Основное мероприятие 1.10. Формирование механизмов долгосрочного финансирования ипотечного жилищного кредитования, реализуемое и финансируемое государственным институтом развития – ОАО «АИЖК».

Основное мероприятие 1.11. Содействие формированию рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.

В рамках данного основного мероприятия будет реализован комплекс мер, включающий совершенствование законодательного регулирования, а также меры государственной поддержки, направленные, в первую очередь, на строительство жилья в целях предоставления по договору найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования, стимулирование реализации государственно-частных партнёрств по строительству наёмных многоквартирных домов, предупреждению и устранению злоупотреблений при найме жилых помещений.

Основное мероприятие 1.12. Внедрение новых энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий при жилищном строительстве, создание условий для строительства и реконструкции предприятий по производству ресурсосберегающих материалов, изделий и конструкций.

В рамках подпрограммы 2 «Создание условий для обеспечения качественными услугами ЖКХ граждан России» предполагается реализация следующих основных мероприятий.

Основное мероприятие 2.1. Содействие проведению капитального ремонта многоквартирных домов. Основное мероприятие предусматривает софинансирование в период 2013–2015 годов региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов за счёт средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Формирование региональных систем капитального ремонта позволит, продолжая с 2016 года, обеспечить реализацию региональных адресных программ капитального ремонта за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств собственников помещений в многоквартирных домах.

Основное мероприятие 2.2. Содействие проведению капитального ремонта (в части ремонта крыш и фасадов) многоквартирных домов для подготовки и проведения XXVII Всемирной летней Универсиады 2013 года в городе Казани.

Основное мероприятие 2.3. Оказание финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование мероприятий региональных программ модернизации системы коммунальной инфраструктуры. Основное мероприятие включает предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование мероприятий региональных программ модернизации системы коммунальной инфраструктуры из средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства при условии осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления преобразований по реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Основное мероприятие 2.4. Повышение качества услуг и финансовой устойчивости предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

В рамках основного мероприятия предусматривается поддержка реализации программ реформирования жилищно-коммунального хозяйства в средних по численности городах в рамках реализации Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования проекта «Реформа жилищно-коммунального хозяйства в России».

Основное мероприятие 2.5. Стимулирование рационального потребления коммунальных услуг населением.

Основное мероприятие 2.6. Подготовка коммунальной инфраструктуры, обеспечивающей функционирование спортивных объектов, в рамках проведения в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу.

Основное мероприятие 2.7. Государственная поддержка строительства и реконструкции объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности).

В рамках данного мероприятия предусматривается софинансирование реконструкции и строительства объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры государственной собственности, не включённых в долгосрочные (федеральные) целевые программы, в ряде субъектов Российской Федерации.

В рамках подпрограммы «Обеспечение реализации государственной программы» предусматривается реализация ряда мероприятий обеспечивающего характера, включая обеспечение деятельности центрального аппарата Минстроя России.

Сравнение с набором инструментов жилищной политики, применяемых в странах с развитыми рынками жилья, показывает, что Россия отличается пока достаточно узким набором используемых инструментов государственной жилищной политики, направленных на повышение доступности жилья. В значительной степени это связано с тем, что в России пока не сформировался институт социальных (некоммерческих) наймодателей, который является объектом целого ряда инструментов государственной поддержки в зарубежных странах, формирование цивилизованного рынка найма жилья вне границ государственного и муниципального жилищного фонда находится на начальной стадии, на низком уровне развития находятся институты жилищной кооперации и государственно-частного партнёрства в жилищной сфере, с которыми связан широкий набор инструментов государственной жилищной политики, применяемый в странах с развитыми рынками жилья (подробнее см. раздел 7 настоящей главы). Расширение спектра используемых инструментов государственной поддержки жилищной сферы, в первую очередь в целях повышения доступности жилья, должно происходить на основе стратегического видения основных параметров устойчивого состояния жилищной сферы в контексте выбора того или иного типа жилищной политики, обеспечивающей устойчивое функционирование жилищной сферы.

Роль федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в реализации государственной жилищной политики

Реализация государственной жилищной политики осуществляется посредством выполнения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления установленных законодательством полномочий. Распределение полномочий между уровнями публичной власти в области регулирования жилищных отношений определяется Жилищным кодексом Российской Федерации.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления используют бюджетные средства соответствующих бюджетов и иные не запрещённые законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путём предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений, в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда (статья 2 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Статья 12 Жилищного кодекса Российской Федерации относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений следующие полномочия.

Пункт 1: определение порядка государственного учёта жилищных фондов. Согласно статье 19 Жилищного кодекса Российской Федерации жилищный фонд подлежит государственному учёту в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Государственный учёт жилищного фонда наряду с иными формами его учёта должен предусматривать проведение технического учёта жилищного фонда, в том числе его техническую инвентаризацию и техническую паспортизацию (с оформлением технических паспортов жилых помещений – документов, содержащих техническую и иную информацию о жилых помещениях, связанную с обеспечением соответствия жилых помещений установленным требованиям). Согласно Положению о государственном учёте жилищного фонда в Российской Федерации, утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 1997 г. № 1301, основной задачей государственного учёта жилищного фонда в Российской Федерации является получение информации о местоположении, количественном и качественном составе, техническом состоянии, уровне благоустройства, стоимости объектов фонда и изменении этих показателей. Государственному учёту подлежат независимо от формы собственности жилые дома, специализированные дома (общежи-

тия, гостиницы-приюты, дома манёвренного фонда, специальные дома для одиноких престарелых, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и другие), квартиры, служебные жилые помещения, иные жилые помещения в других строениях, пригодные для проживания.

Пункт 2: установление требований к жилым помещениям, их содержанию, содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах. Включение жилых строений и жилых помещений в жилищный фонд и исключение из жилищного фонда производится в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации. В соответствии со ст. 15 Жилищного кодекса Российской Федерации (часть 4) отнесение помещений к категории «жилые помещения» урегулировано Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утверждённом постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47. Подобных полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации и у органов местного самоуправления нет. Требования к содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах установлены в статьях 36–43 Жилищного кодекса Российской Федерации и в Правилах содержания общего имущества в многоквартирном доме, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491, Правилах осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 416, а также в Минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утверждённом постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 290.

Пункт 3: определение оснований признания малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма. Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, установлены статьями 49 и 51 Жилищного кодекса Российской Федерации. Согласно этой норме, гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются малоимущие граждане:

не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения;

являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда

социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учётной нормы;

проживающие в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям;

являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающими в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжёлой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющими иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или принадлежащего на праве собственности. Перечень соответствующих заболеваний устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в постановлении Правительства Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 378.

Необходимо отметить, что перечень оснований признания малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, сформулирован в статье 51 Жилищного кодекса Российской Федерации как исчерпывающий, однако в системной связи с частью 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации его следует считать открытым, поскольку жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма могут предоставляться иным определённым федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанным по установленным Жилищным кодексом Российской Федерации и (или) федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях. Такие граждане могут не являться малоимущими.

Пункт 4: определение порядка предоставления малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда. Такой подход, очевидно, применён исходя из стремления к единообразному подходу в предоставлении жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах со-

циального использования. При этом субъекты Российской Федерации полномочны самостоятельно устанавливать подобный порядок для предоставления по договорам социального найма жилых помещений государственного жилищного фонда субъекта Российской Федерации.

Пункт 5: определение иных категорий граждан в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации. Данное полномочие соответствует установленному частью 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации перечню оснований признания граждан, не являющихся малоимущими гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма жилого помещения государственного жилищного фонда Российской Федерации.

Так, например, согласно части 4 статьи 5 Федерального закона от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет вправе предоставлять по договорам социального найма принадлежащие им на праве оперативного управления жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации. При этом категории граждан, которым предоставляются указанные жилые помещения, основания признания таких граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, порядок предоставления указанных жилых помещений устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Пункт 6: определение порядка предоставления жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации гражданам, которые нуждаются в жилых помещениях и категории которых установлены федеральным законом, указами Президента Российской Федерации. Данное правомочие также непосредственно связано с правомочием, установленным частью 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации;

Пункт 6.1: определение оснований и порядка предоставления жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования. Данное правомочие дополнено Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования», который дополнил Жилищный кодекс Российской Федерации разделами III.1 «Жилые помещения, предоставляемые по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования» и III.2 «Наёмные дома».

Пункт 7: определение оснований предоставления жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений госу-

дарственного и муниципального жилищных фондов. Такие основания установлены разделом IV Жилищного кодекса Российской Федерации «Специализированный жилищный фонд».

Пункт 8: определение порядка организации и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, определение правового положения членов таких кооперативов, в том числе порядка предоставления им жилых помещений в домах жилищных и жилищно-строительных кооперативов. Это полномочие Российской Федерации реализовано непосредственно в Жилищном кодексе Российской Федерации (раздел V), который подробно регулирует организацию и деятельность жилищных и жилищно-строительных кооперативов на этапе создания многоквартирного дома. Исключительная компетенция Российской Федерации в регулировании этого вопроса обусловлена тем, что отношения по организации и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов носят гражданско-правовой характер, а в соответствии с пунктом «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении только Российской Федерации.

Пункт 9: определение порядка организации и деятельности товариществ собственников жилья, определение правового положения членов товариществ собственников жилья. Согласно подпункту 4 пункту 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах товариществ собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья. Товарищество собственников жилья является юридическим лицом с момента его государственной регистрации. Поэтому регулирование деятельности специального вида организационно-правовой формы юридического лица, содержащееся в разделе VI Жилищного кодекса Российской Федерации, имеет гражданско-правовой характер и может осуществляться исключительно Российской Федерацией.

Пункт 10: определение условий и порядка переустройства и перепланировки жилых помещений. С целью установления единого регулирования процедур реализации прав граждан осуществлять переустройства и перепланировки жилых помещений данное правомочие урегулировано в главе 4 Жилищного кодекса Российской Федерации. Такое регулирование является единообразным для всех видов жилищного фонда.

Пункт 10.1: методическое обеспечение установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме. До 29 декабря 2013 г. у органов государственной власти Российской Федерации было правомочие определять порядок установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме. Изменение директивного характера данного правомочия на рекомендательное связано с желанием законодателя

передать органам государственной власти регионального уровня все полномочия по планированию капитального ремонта общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах.

Пункт 11: определение оснований и порядка признания жилых помещений непригодными для проживания. Рассматриваемое полномочие непосредственно связано с полномочием, указанным в пункте 2 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации об установлении органами государственной власти Российской Федерации требований к жилым помещениям. Такие требования установлены, в частности, в Положении о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47.

Пункт 12: признание в установленном порядке жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации непригодными для проживания. Данное правомочие следует отнести к реализации правовых норм, принятых в соответствии с пунктом 11 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации и рассмотренных в предыдущем пункте.

Пункт 13: установление правил пользования жилыми помещениями. Данное правомочие можно назвать полномочием регулировать соседские отношения. Такие отношения прямо урегулированы как нормами Жилищного кодекса Российской Федерации (в частности, статья 30 «Права и обязанности собственника жилого помещения», статья 31 «Права и обязанности граждан, проживающих совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении», статья 35 «Выселение гражданина, право пользования жилым помещением которого прекращено или который нарушает правила пользования жилым помещением»), так и нормами подзаконных актов, в первую очередь, Правилами пользования жилыми помещениями, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2006 г. № 25.

Пункт 14: определение оснований, порядка и условий выселения граждан из жилых помещений. Выселение граждан из занимаемого жилого помещения является серьёзным ограничением права на жилище, гарантированного Конституцией Российской Федерации. Поэтому оно допускается только на основании федеральных законов, основным из которых является Жилищный кодекс Российской Федерации. Так, статьи 84, 90 и 91 Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливают основания для выселения граждан из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма. Статья 79 Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливает порядок прекращения и расторжения договора поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, случаи выселения поднаемателя и вселённых совместно с поднаемателем граждан. Согласно части 5 статьи 80 Жилищного кодекса Российской Федерации в случае прекращения договора социального найма жилого помещения, а также в случае

отказа временных жильцов освободить жилое помещение по истечении согласованного с ними срока проживания или предъявления требования освободить соответствующее жилое помещение временные жильцы подлежат выселению из такого жилого помещения в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения. Статья 91.12 регулирует основания выселения граждан из жилого помещения, предоставленного по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования. В статье 103 установлены основания выселения граждан из специализированных жилых помещений. Статья 133 определяет условия выселения бывшего члена жилищного кооператива. Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», граждане, состоящие на учёте в соответствии с настоящим пунктом, проживающие в служебных жилых помещениях и жилых помещениях в общежитиях, предоставленных им до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, не могут быть выселены без предоставления других жилых помещений, если их выселение не допускалось ранее на основании закона.

Пункт 15: правовое регулирование отдельных видов сделок с жилыми помещениями. Сделки с жильём регулируются, в основном, Гражданским кодексом Российской Федерации. Однако Жилищный кодекс Российской Федерации также устанавливает возможность и регулирует порядок совершения отдельных сделок с жилыми помещениями, например, путём их поднайма, обмена и замены, выкупа жилого помещения в связи с изъятием земельного участка, на котором оно расположено.

Пункт 16: установление структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги, порядка расчёта и внесения такой платы. Данное полномочие Российской Федерации реализовано в ст. 154–160 Жилищного кодекса Российской Федерации. Порядок расчёта и внесения платы за коммунальные услуги установлен изданными по указанию статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354. Основным способом установления размера платы за жилое помещение, обязательных платежей и взносов собственников помещений в многоквартирном доме, управление которым осуществляется товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, является принятие решения об этом на общих собраниях собственников помещений или членов ТСЖ или ЖСК. Ни органы государственной власти субъекта Российской Федерации, ни органы местного самоуправления не имеют права своими актами регулировать порядок расчёта и внесения платы за управление, содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме и коммунальные услуги.

Пункт 16.1: установление порядка осуществления государственного жилищного надзора. Данное полномочие реализовано в ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации. В развитие положений Жилищного кодекса Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 493 утверждено Положение о государственном жилищном надзоре, с учётом которого высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают порядок осуществления государственного жилищного надзора в регионах.

Пункт 16.2: осуществление координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный жилищный надзор. Данное полномочие установлено в связи с тем, что органы государственного жилищного надзора не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации. Оно возложено на Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (пункт 5.4.54 Положения о Минстрое России, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038).

Пункт 16.3: установление порядка лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами. Данное полномочие реализовано в разделе X Жилищного кодекса Российской Федерации «Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами» и в принятых в соответствии с нормами Жилищного кодекса Российской Федерации подзаконными нормативными правовыми актами. С 1 мая 2015 года все управляющие организации, действующие по договору управления многоквартирным домом с собственниками помещений в многоквартирном доме или с ТСЖ или ЖСК, обязаны иметь лицензии.

Пункт 16.4: осуществление мониторинга использования жилищного фонда и обеспечения его сохранности.

Пункт 16.5: методическое обеспечение деятельности региональных операторов (в том числе разработка методических рекомендаций по созданию региональных операторов и обеспечению их деятельности, рекомендуемых форм отчётности и порядка её представления).

Пункт 16.6: осуществление мониторинга выбора и реализации собственниками помещений в многоквартирном доме способа формирования фонда капитального ремонта.

Вступившие в силу 26 декабря 2012 г. новые полномочия органов государственной власти Российской Федерации, указанные в пунктах 16.4–16.6 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2014 г. пока не получили развития и закрепления в подзаконных актах органов государственной власти Российской Федерации. Данные полномочия возложены на Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Пункт 16.7: установление порядка ведения сводного федерального реестра лицензий на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, включающего в себя сведения о лицензиях на осуществление данной деятельности, выданных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный жилищный надзор, а также иных предусмотренных частью 1 статьи 195 настоящего Кодекса реестров.

Пункт 16.8: установление порядка осуществления контроля за соблюдением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный жилищный надзор, требований настоящего Кодекса и Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» к лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами.

Указанные в пунктах 16.7 и 16.8 полномочия связаны с реализацией установленного пунктом 16.3 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации полномочия по установлению порядка лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Пункт 17: осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства. Данное полномочие вытекает из обязанности Российской Федерации, как собственника жилых помещений, следить за их надлежащим состоянием и нести бремя их содержания, установленной частью 3 статьи 30 и статьёй 39 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Пункт 17.1: установление порядка осуществления общественного жилищного контроля. В настоящее время в статье 20 Жилищного кодекса Российской Федерации содержится отсылочная норма (часть 8), согласно которой в целях обеспечения прав и законных интересов граждан может осуществляться общественный жилищный контроль, субъектами которого могут являться общественные объединения, иные некоммерческие организации, советы многоквартирных домов, другие заинтересованные лица в соответствии с законодательством Российской Федерации. Общее регулирование общественного контроля содержится в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Данный закон не содержит особенностей регулирования общественного жилищного контроля.

Пункт 17.2: установление порядка согласования назначения на должность и освобождения от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего региональный государственный жилищный надзор.

Пункт 17.3: установление порядка назначения на должность и освобождения от должности главного государственного жилищного инспектора Российской Федерации.

По состоянию на 1 сентября 2014 г. установленные пунктами 17.2 и 17.3 полномочия ещё не реализованы.

Пункт 18: иные вопросы, отнесённые к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, Жилищным кодексом, другими федеральными законами. Перечень вопросов, отнесённых статьёй 12 Жилищного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, является открытым. В Жилищном кодексе Российской Федерации достаточно много положений, возлагающих на органы государственной власти Российской Федерации полномочия, в том числе реализованные путём принятия соответствующих нормативных актов. Например, утверждение порядка подготовки и принятия органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии жилого помещения в связи с изъятием соответствующего земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 32); утверждение перечня тяжёлых хронических заболеваний, при которых совместное проживание с гражданами, страдающими ими, невозможно (ст. 51); утверждение типового договора социального найма жилого помещения, типового договора найма специализированных жилых помещений (ст. 63, 100); утверждение порядка отнесения жилых помещений к специализированному жилищному фонду и предъявляемых к ним требований (ст. 92); определение категорий граждан, которым предоставляются служебные жилые помещения в жилищном фонде Российской Федерации (ст. 104); определение порядка предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Российской Федерации (ст. 107, 109); утверждение порядка перерасчёта платежей за отдельные виды коммунальных услуг, рассчитываемых исходя из нормативов потребления, при временном отсутствии граждан (ст. 155); утверждение порядка изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность (ст. 156); утверждение порядка определения размера платы за коммунальные услуги, рассчитываемого исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, при отсутствии приборов учёта (ст. 157); утверждение правил предоставления коммунальных услуг гражданам (ст. 157); утверждение порядка изменения размера платы за коммунальные услуги в случае предоставления коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность (ст. 157); утверждение порядка определения размера субсидий и порядка их пре-

доставления, перечня прилагаемых к заявлению документов, условий приостановки и прекращения предоставления субсидий, порядка определения состава семьи получателя субсидии и исчисления совокупного дохода такой семьи, а также особенности предоставления субсидий отдельным категориям граждан (ст. 159); утверждение федеральных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчёта субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (ст. 159); утверждение порядка финансирования расходов на обеспечение предоставления субсидий, а также порядка финансирования расходов на предоставление субсидий гражданам, проходящим военную службу и проживающим в закрытых военных городках (ст. 159); определение порядка и условий предоставления компенсаций расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, установленным федеральным законом отдельным категориям граждан (в связи с заменой предоставления гражданам льгот по оплате жилых помещений и коммунальных услуг на предоставление компенсаций) (ст. 160); утверждение порядка проведения открытого конкурса по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не реализовано (ст. 161); утверждение порядка управления многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в собственности Российской Федерации (ст. 163).

Жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов (ст. 72 Конституции Российской Федерации). Исходя из этого, Жилищный кодекс Российской Федерации определил основы правового регулирования жилищных отношений и полномочия Российской Федерации, её субъектов, а также органов местного самоуправления в регламентации этих отношений (ст. 12, 13, 14).

Общие подходы и требования к пользованию жильём, содержанию и использованию жилищного фонда и общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме вызывают необходимость единообразного регулирования ряда вопросов, касающихся жилищных отношений. Исходя из общих норм Жилищного кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним других федеральных законов, эти вопросы подлежат регламентации на уровне субъектов Российской Федерации лишь в той мере, в какой они не урегулированы на федеральном уровне.

Например, в отношении предоставления по договорам социального найма жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации в соответствии с частью 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации (основания признания граждан, не являющихся малоимущими гражданами, нуждающимися в жилых помещениях,

предоставляемых по договорам социального найма жилого помещения государственного жилищного фонда) законом Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 123-З «О жилищной политике в Нижегородской области» установлены следующие категории граждан, которым жилые помещения жилищного фонда Нижегородской области предоставляются по договорам социального найма:

признанные в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях реабилитированные лица, утратившие жилые помещения в Нижегородской области в связи с репрессиями, члены их семей и другие родственники, проживавшие совместно с реабилитированными лицами до применения к ним репрессий, а также дети реабилитированных лиц, родившиеся в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении, в случае возвращения на прежнее место жительства в Нижегородскую область;

наниматели по договорам социального найма жилых помещений жилищного фонда Нижегородской области, признанных в установленном действующим законодательством порядке непригодными для проживания.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют собственные полномочия по регулированию вопросов, отнесённых к их ведению Российской Федерацией. Так, Жилищный кодекс Российской Федерации к их полномочиям относит (ст. 13), в частности:

определение порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма;

установление порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими.

По тем вопросам, которые урегулированы на федеральном уровне, органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут регулировать отдельные вопросы и исполнять федеральные нормы, а органы местного самоуправления, как правило, осуществляют практическое выполнение указанных федеральных норм. Такое распределение закреплено в статьях 13 и 14 Жилищного кодекса Российской Федерации. Например:

Если к компетенции федеральных органов государственной власти отнесено определение порядка государственного учёта жилищных фондов (пункт 1 статьи 12), то в компетенции субъекта Российской Федерации ведение государственного учёта жилищного фонда субъекта Российской Федерации (ст. 13), а органы местного самоуправления осуществляют учёт муниципального жилищного фонда.

Российская Федерация определяет основания признания малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (пункт 3 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации), органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают порядок определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, которое находится в собственности членов семьи и подлежит налогообложению, в целях признания граждан малоимущими (пункт 3 статьи 13), а органы местного самоуправления устанавливают конкретный размер вышеназванных доходов и стоимости имущества, определяемый в тех же целях (пункт 2 части 1 статьи 14, статья 49 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Согласно нормам Жилищного кодекса Российской Федерации Российская Федерация определяет порядок предоставления жилых помещений малоимущим гражданам по договору социального найма (статья 57), субъект Российской Федерации определяет порядок ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях (часть 7 статьи 52 Жилищного кодекса Российской Федерации). Органы местного самоуправления ведут такой учёт граждан и предоставляют малоимущим гражданам жильё из муниципального жилищного фонда (пункт 5 части 1 статьи 14, статья 49 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Органы государственной власти Российской Федерации определяют иные категории граждан в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации и порядок предоставления таких помещений (пункты 5 и 6 статьи 12, часть 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации), а органы государственной власти субъектов Российской Федерации решают аналогичные вопросы в отношении жилищного фонда соответствующего субъекта Российской Федерации (пункты 4 и 5 статьи 13, часть 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации). В свою очередь, органы местного самоуправления могут предоставлять жилые помещения категориям граждан, указанным в части 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда в случае наделения этих органов соответствующими государственными полномочиями (часть 4 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации) и передачи соответствующих финансовых ресурсов.

Если Российская Федерация определяет основания предоставления специализированных жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов, то субъект Российской Федерации определяет порядок предоставления специализированных жилых помещений своего жилищного фонда, а орган местного самоуправления – порядок предоставления жилых помещений муниципального специализирован-

ного жилищного фонда (см. соответственно: пункт 7 статьи 12, пункт 2 статьи 13, пункт 4 части 1 статьи 14, а также главу 10 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 11 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации Российская Федерация устанавливает основания и порядок признания жилья непригодным для проживания, субъект Российской Федерации в соответствии с этим признает непригодными жилые помещения жилищного фонда соответствующего субъекта Российской Федерации (пункт 6 статьи 13), а органы местного самоуправления – жилые помещения муниципального жилищного фонда (пункт 8 части 1 статьи 14).

Определение условий и порядка переустройства и перепланировки жилых помещений возложено на Российскую Федерацию (пункт 10 статьи 12, глава 4 Жилищного кодекса Российской Федерации), а согласование переустройства согласно пункту 7 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации – на органы местного самоуправления. Пунктом 9.1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено полномочие органов местного самоуправления по определению порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки жилых помещений.

В связи с дополнением Жилищного кодекса Российской Федерации новыми разделами III.1 и III.2, статья 13 возлагает на органы государственной власти субъекта Российской Федерации полномочие по установлению порядка определения дохода граждан и постоянно проживающих совместно с ними членов их семей и стоимости подлежащего налогообложению их имущества в целях признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, а статья 14 дополнена новым пунктом 2.1, возлагающим на органы местного самоуправления определение размера дохода граждан и постоянно проживающих совместно с ними членов их семей и стоимости подлежащего налогообложению их имущества в целях признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Согласно пункту 8.1 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации субъект Российской Федерации осуществляет региональный государственный жилищный надзор в порядке, установленном статьёй 20 Жилищного кодекса Российской Федерации. Под государственным жилищным надзором понимаются деятельность уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гра-

зданами установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, в том числе требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию, использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, формированию фондов капитального ремонта, созданию и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, специализированных некоммерческих организаций, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (региональный оператор), нарушений ограничений изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, требований энергетической эффективности и оснащённости помещений многоквартирных домов и жилых домов приборами учёта используемых энергетических ресурсов, требований к предоставлению жилых помещений в наёмных домах социального использования. Указанные требования являются обязательными для всех органов публичной власти, организаций и граждан. Государственный жилищный надзор осуществляется посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельности указанных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности. С 1 мая 2015 г. государственный жилищный надзор не осуществляется в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии на её осуществление. В соответствии с частью 2 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации государственный жилищный надзор осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с учётом требований к организации и проведению государственного жилищного надзора, установленных Правительством Российской Федерации (По-

ложение о государственном жилищном надзоре утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 493).

Пунктом 8.2 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации на органы государственной власти субъекта Российской Федерации возложено полномочие по установлению минимального размера взноса на капитальный ремонт, проводимый в соответствии с положениями раздела IX Жилищного кодекса Российской Федерации. Также на регионы возложено определение порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме (пункт 83 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации). Данное полномочие выполняется с учётом предусмотренного пунктом 101 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации федерального методического обеспечения.

На органы государственной власти субъекта Российской Федерации пунктом 8.4 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации возложено полномочие по осуществлению мониторинга применения предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги. Данная мера направлена на обеспечение доступности платы за коммунальные услуги для граждан.

Пункт 8.5 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации возлагает на органы государственной власти регионов осуществление лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами в порядке, установленном разделом X Жилищного кодекса Российской Федерации.

Ранее установленное полномочие органов местного самоуправления по осуществлению контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства заменено на полномочие по осуществлению муниципального жилищного контроля. Такой контроль в соответствии с частью 11 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации заключается в организации и проведении на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда. Проверять деятельность управляющих организаций, товариществ собственников жилья и ЖСК органы местного самоуправления в соответствии с этой нормой не вправе.

Кроме того, правовые нормы, определяющие основные направления государственной жилищной политики, содержатся в целом ряде федеральных законов и иных федеральных нормативных правовых актах (гражданское, налоговое, бюджетное, градостроительное законодательство и др.). Основные нормативные правовые акты рассмотрены в следующем разделе.

Нормативно-правовые инструменты реализации государственной жилищной политики

Нормативно-правовыми инструментами реализации государственной жилищной политики являются нормативные правовые акты жилищного законодательства, принимаемые органами публичной власти в соответствии с имеющимися полномочиями, а также нормативные правовые акты, регулирующие иные правоотношения, которые определяют направления государственной жилищной политики и содержат законодательное регулирование инструментов её реализации.

Состав жилищного законодательства и принципы иерархии его норм установлены Жилищным кодексом Российской Федерации (статья 5 «Жилищное законодательство»).

Жилищное законодательство состоит из:

Жилищного кодекса Российской Федерации (далее также – ЖК РФ);
принятых в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации других федеральных законов;

изданных в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации другими федеральными законами указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В соответствии со статьёй 5 Жилищного кодекса Российской Федерации:

указы Президента Российской Федерации, регулирующие жилищные отношения, не должны противоречить Жилищному кодексу Российской Федерации и другим федеральным законам;

Правительство Российской Федерации вправе издавать постановления, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, на основании и во исполнение Жилищного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации;

федеральные органы исполнительной власти могут издавать нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, в случаях и в пределах, предусмотренных Жилищным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, в пределах своих

полномочий на основании Жилищного кодекса Российской Федерации, принятых в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации других федеральных законов. В свою очередь, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации делятся на законодательные акты представительных органов государственной власти и иные нормативные правовые акты, принимаемые в пределах своей компетенции исполнительными органами государственной власти;

органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, в пределах своих полномочий в соответствии с ч. 8 ст. 5 Жилищного кодекса Российской Федерации, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Включение муниципальных правовых актов в состав жилищного законодательства является новацией Жилищного кодекса Российской Федерации. При этом, хотя органы местного самоуправления вправе принимать акты, регулирующие жилищные отношения, однако их компетенция существенно ограничена по перечню таких актов (см. статью 14 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Учитывая многообразие и многоуровневость нормативного регулирования жилищных отношений и основываясь на положениях Конституции Российской Федерации, часть 8 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливает, что в случае несоответствия норм жилищного законодательства, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актах органов местного самоуправления, положениям Жилищного кодекса Российской Федерации применяются положения Жилищного кодекса Российской Федерации. Данное положение обеспечивает единство правового регулирования в сфере жилищных отношений.

Среди источников регулирования жилищных отношений необходимо указать и Гражданский кодекс Российской Федерации, который в части первой (гл. 18) регулирует право собственности и иные вещные права, права членов семьи собственника жилого помещения, даёт понятие квартиры как объекта права собственности, указывает основные начала регламентации права собственности на объекты общего пользования многоквартирного дома, организации и деятельности товариществ собственников жилья.

В части второй Гражданского кодекса Российской Федерации содержится глава 35, регулирующая договор найма жилого помещения, глава 36, регулирующая безвозмездное пользование имуществом, в том числе жилыми помещениями, содержит регулирование иных отношений, предметом которых могут стать жилые помещения (в частности, отношения по завещательному отказу, пожизненного содержания с иж-

дивением), а также нормы, регулирующие особенности продажи жилых помещений. Третья часть Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает особенности наследования жилых помещений.

Основным актом, регулирующим жилищные отношения, в настоящее время является Жилищный кодекс Российской Федерации. Жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, необходимости беспрепятственного осуществления жилищных прав, а также на признании равенства участников жилищных отношений, на необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты, обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению (статья 1 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Жилищное законодательство регулирует отношения по поводу:

1) возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов;

2) пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда;

3) пользования общим имуществом собственников помещений;

4) отнесения помещений к числу жилых помещений и исключения их из жилищного фонда;

5) учёта жилищного фонда;

6) содержания и ремонта жилых помещений;

7) перепланировки и переустройства жилых помещений;

8) управления многоквартирными домами;

9) создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов;

10) оказания коммунальных услуг;

11) внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги;

12) контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства Российской Федерации (статья 4 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Практически все вышеуказанные отношения урегулированы нормами самого Жилищного кодекса Российской Федерации.

Новый Жилищный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 1 марта 2005 года, стал базовым законом в системе правовых актов жилищного законодательства Российской Федерации, стимулирующим активные категории населения к самостоятельному решению своих жилищных проблем и при этом гарантирующим реальную помощь тем, кто решить свои жилищные проблемы не в состоянии.

Вводится разнообразие форм содействия государства гражданам, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий (статья 2):

для граждан, которые по своим доходам не могут накапливать средства для улучшения жилищных условий, либо перед которыми государство несёт установленные законами обязательства – предоставление жилья по договору социального найма;

для граждан, которые по своим доходам могут накапливать определённые средства для улучшения жилищных условий, однако не в состоянии в разумные сроки приобрести на рынке жилые помещения за счёт собственных и заёмных средств – предоставление жилья по договору найма в государственном, муниципальном или частном жилищном фонде социального использования;

для отдельных установленных настоящим Кодексом категорий граждан – предоставление жилья в государственном и муниципальном жилищном фонде по договорам найма служебного жилья, общежития и т. п. (специализированный жилищные фонды);

для отдельных категорий граждан – предоставление субсидий на покупку жилья.

Реализация государственной жилищной политики также осуществляется в отношении регулирования жилищных отношений с участием различных категорий граждан. В частности, федеральным законодательством установлены нормы, регулирующие вопросы жилищного обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, судей, прокуроров, инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В целях конкретизации особого правового статуса военнослужащих законодатель закрепил в статье 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» социально значимые гарантии жилищных прав военнослужащих со стороны государства.

В частности, Российская Федерация гарантирует обеспечение военнослужащего и членов его семьи жилыми помещениями непосредственно в период прохождения военной службы и по увольнении с неё. При этом, предоставление военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и проживающим совместно с ними членам их семьи служебных жилых помещений должно иметь место не позднее трёх месяцев с момента прибытия к месту прохождения военной службы.

В соответствии со статьями 92–93 Жилищного кодекса Российской Федерации служебные жилые помещения относятся к специализированному жилищному фонду и предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом государственной власти. Данный вопрос урегулирован Инструкцией о предоставлении военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооружённых Силах Российской Федерации, служебных жилых помещений, являющейся приложением № 2 к приказу министра обороны Российской Федерации от 30.09.2010 г. № 1280 «О предоставлении военнослужащим Вооружённых Сил Российской Федерации жилых помещений по договору социального найма и служебных жилых помещений». Служебные жилые помещения предоставляются гражданам в виде отдельной квартиры.

При реализации права военнослужащего на жильё учитывается дата заключения контракта о прохождении военной службы. Военнослужащим из числа лиц, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 года, служебное жилое помещение или комната в общежитии должна была быть предоставлена в течение последующих пяти лет. При продолжении военной службы предоставление жилых помещений может осуществляться из состава государственного или муниципального жилищного фонда на основании заключаемого договора социального найма. Исключение составляет лишь случаи прохождения военной службы в закрытых военных городках, где военнослужащие и члены их семей проживают только в служебных жилых помещениях. Военнослужащим, начавшим прохождение своей военной службы после 1 января 1998 года, во время службы предоставляются только служебные жилые помещения.

При предоставлении жилищной субсидии её размер определяется исходя из норматива общей площади жилого помещения, определённого в соответствии с пунктом 4 статьи 151 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», норматива стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по Российской Федерации, определяемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и поправочных коэффициентов с учётом общей продолжительности военной службы, устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Правила расчёта субсидии для приобретения или строительства жилого помещения (жилых помещений), предоставляемой военнослужащим – гражданам Российской Федерации и иным лицам в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2014 г. № 76.

Военнослужащим – гражданам, проходящим военную службу по контракту, и гражданам, уволенным с военной службы по достиже-

нии ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, а также военнослужащим – гражданам, проходящим военную службу за пределами территории Российской Федерации, в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, органы местного самоуправления вправе в первоочередном порядке предоставлять право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов.

Граждане, уволенные с военной службы, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более, не обеспеченные на момент увольнения с военной службы жилищной субсидией или жилыми помещениями, не могут быть без их согласия сняты с учёта в качестве нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту военной службы и обеспечиваются жилищной субсидией или жилыми помещениями в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О статусе военнослужащих» для военнослужащих.

Обеспечение жилым помещением военнослужащих – граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых предусмотрена военная служба, за счёт средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путём выдачи государственных жилищных сертификатов.

Гражданам, уволенным с военной службы и состоящим на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, и совместно проживающим с ними членам их семей выплачивается ежемесячная денежная компенсация за наём (поднаём) жилых помещений за счёт средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации.

Одной из новых форм реализации военнослужащими своего права на жильё является их участие в накопительно-ипотечной системе. В рамках этой системы военнослужащим – гражданам, проходящим военную службу по контракту и в соответствии с Федеральным законом

от 20 августа 2004 года № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» являющимся участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, выделяются денежные средства на приобретение или строительство жилых помещений в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 15 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» установлены категории военнослужащих, которым такое право предоставлено. Кандидаты на участие в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих делятся на два вида. Первые становятся участниками системы автоматически, вторые – по собственному желанию.

Автоматически включаются в накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих:

офицеры, заключившие первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 2005 года;

прапорщики и мичманы, заключившие первый контракт о прохождении военной службы с 1 января 2005 года после трёх лет военной службы по контракту.

Включение участников в накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих по собственному желанию происходит для:

офицеров, заключивших первый контракт до 1 января 2005 года, а получивших офицерское звание после этой даты;

прапорщиков и мичманов, заключивших первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 года не ранее 1 января 2008 года;

сержантов и старшин, солдат и матросов, заключивших второй контракт о прохождении военной службы после 1 января 2005 года.

Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих.

В развитие указанного закона приняты Правила ведения именных накопительных счетов участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. № 655 «О порядке функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих». В министерствах и ведомствах, в которых проходят службу военнослужащие и приравненные к ним граждане (ФСБ, Главное управление специальных программ Президента Россий-

ской Федерации, Спецстрой России, МВД РФ, МЧС РФ, ФСО РФ) разработаны и утверждены инструкции о формировании и ведении реестра участников накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения.

Предоставление военнослужащему или членам его семьи права на использование средств жилищных накоплений, учтённых на именном накопительном счёте, возможно вне зависимости от наличия у военнослужащего или членов его семьи жилых помещений для постоянного проживания.

Основанием возникновения права на использование накоплений, учтённых на именном накопительном счёте участника, является:

общая продолжительность военной службы, в том числе в льготном исчислении, двадцать лет и более;

увольнение военнослужащего, общая продолжительность военной службы которого составляет десять лет и более по одному из следующих оснований: по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья в связи с признанием ограниченно годным к военной службе, в связи с организационно-штатными мероприятиями, по семейным обстоятельствам;

исключение участника накопительно-ипотечной системы из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим (право на использование накоплений в данном случае возникает у членов семьи участника);

увольнение военнослужащего по состоянию здоровья – в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе.

Согласно пункту 19 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащим – гражданам, проходящим военную службу по контракту, признанным нуждающимися в жилых помещениях, гражданам, уволенным с военной службы, состоящим на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях в федеральном органе исполнительной власти или федеральном государственном органе, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, отказавшимся от предложенного жилого помещения, расположенного по месту военной службы или по избранному месту жительства, которое соответствует требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, а также изъявившим желание изменить ранее избранное место жительства, предоставляется жилищная субсидия.

Согласно части 3 статьи 19 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» судьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, обеспечиваются в соответствии с нормами, установленными законодательством Российской Федерации, отдельными жилыми помещениями с учётом права

судьи на дополнительную жилую площадь в размере 20 кв. метров или в виде отдельной комнаты, приобретаемыми за счёт средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели судам Российской Федерации. Нуждающимися в улучшении жилищных условий с учётом положений настоящей статьи признаются судьи, не обеспеченные жилой площадью в соответствии с требованиями и нормами, установленными жилищным законодательством Российской Федерации и жилищным законодательством субъектов Российской Федерации. Положение о порядке признания судей судов общей юрисдикции нуждающимися в улучшении жилищных условий, обеспечения жилыми помещениями и снятия их с учёта, утверждено приказом Судебного департамента судей при Верховном Суде Российской Федерации от 7 июня 2012 г. № 122. Судьи также имеют право на компенсацию расходов, связанных с наймом (поднаймом) жилых помещений, до предоставления им в установленном порядке жилого помещения для постоянного проживания.

Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (части 4 и 5 статьи 31) установил, что жилое помещение предоставляется судьям военных судов и судьям Судебной коллегии по делам военнослужащих во внеочередном порядке соответствующими органами Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов с последующей компенсацией понесённых ими расходов за счёт средств федерального бюджета либо приобретается за счёт средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели в соответствии с требованиями Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», не позднее шести месяцев после наделения судьи полномочиями. Также регулируется специальный порядок предоставления жилого помещения по договору социального найма указанным судьям, отличный от общего порядка, установленного Жилищным кодексом Российской Федерации.

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (пункт 4 статьи 44) установил, что обеспечение прокуроров жилыми помещениями осуществляется в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счёт средств федерального бюджета, выделенных на эти цели прокуратуре Российской Федерации, путём предоставления прокурору служебного жилого помещения или жилого помещения в собственность по решению Генерального прокурора Российской Федерации. Нуждающимися в улучшении жилищных условий с учётом положений настоящей статьи признаются прокуроры, не обеспеченные жилой площадью в соответствии с требованиями и нормами, установленными жилищным законодательством Российской Федерации и жилищным законодательством субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (статья 8) устанавливает дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Круг получателей такой дополнительной гарантии установлен в пункте 1 статьи 8 названного закона. Гарантии предоставления жилого помещения распространяются на:

1) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в том числе детей, находящихся под опекой или попечительством, на патронатном воспитании), лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений;

2) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в том числе детей, находящихся под опекой или попечительством, на патронатном воспитании), лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признаётся невозможным. Невозможность проживания в ранее занимаемых жилых помещениях определяется на основании пункта 4 данной статьи и может пониматься более развёрнуто в случае, когда это прямо предусмотрено законодательством субъектов Российской Федерации.

Ребёнок, проживающий с попечителем, в собственности которого находится жилое помещение, по определению части 1 статьи 69 Жилищного кодекса Российской Федерации является членом семьи собственника. Такой ребёнок по достижении 18 лет может рассчитывать на получение собственного жилья по договору найма в случае, если есть основания признать его проживание в ранее занимаемом жилом помещении невозможным, в частности, если общая площадь жилого помещения составляет менее учётной нормы площади (что предусмотрено подпунктом 3 пункта 4 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

В соответствии с данным федеральным законом вышеперечисленные категории лиц имеют право на однократное получение от органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место их жительства, благоустроенных жилых помещений.

Жилые помещения первоначально предоставляются указанным категориям граждан на основании срочного договора найма, а не сразу на неопределённый срок. Указанные жилые помещения относятся к специализированному жилищному фонду, а не к жилым помещениям жилищного фонда социального использования, предоставляемым по договорам социального найма, как это было до внесения изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Новое положение данного закона направлено на то, чтобы с учётом уровня развития ребёнка и его адаптации к условиям проживания вне организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предотвратить возможные незаконные сделки с жилым помещением, а также мошеннические действия, влекущие утрату и ущемление прав детей-сирот на жилые помещения.

Установленный пунктом 6 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» пятилетний срок действия договора найма жилого помещения может быть продлён не более одного раза в случаях выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания детям-сиротам содействия в преодолении трудной жизненной ситуации. Порядок выявления этих обстоятельств устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации.

Кроме этого, в соответствии с частью 4 статьи 39 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» студентам, являющимся детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в первоочередном порядке и бесплатно предоставляются жилые помещения в специализированном жилищном фонде образовательной организации.

Согласно Федеральному закону от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (статья 17) инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учёт до 1 января 2005 года, обеспечиваются жилыми помещениями за счёт средств федерального бюджета в соответствии с положениями статьи 282 данного Федерального закона. Жилые помещения предоставляются инвалидам, семьям, имеющим детей-инвалидов, с учётом состояния здоровья и других заслуживающих внимания обстоятельств. Инвалидам может быть предоставлено жилое помещение по договору социального найма общей площадью, превышающей норму предоставления на одного человека (но не более чем в два раза), при условии, если они страдают тяжёлыми формами хронических заболеваний, предусмотренных перечнем, устанавливаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Жилые помещения, занимаемые инвалидами, оборудуются специальными средствами и приспособлениями в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида.

Дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или оставшиеся без попечения родителей, по достижении возраста 18 лет подлежат обеспечению жилыми помещениями вне очереди, если индивидуальная программа реабилитации инвалида предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести ему самостоятельный образ жизни.

Жилое помещение государственного или муниципального жилищного фонда, занимаемое инвалидом по договору социального найма, при помещении инвалида в стационарное учреждение социального обслуживания сохраняется за ним в течение шести месяцев.

Определение порядка предоставления жилых помещений указанным категориям граждан (по договору социального найма либо в собственность) гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, вставшим на учёт до 1 января 2005 года, устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации.

Помимо Жилищного кодекса Российской Федерации и федеральных законов, регулирующих вопросы жилищного обеспечения отдельных категорий граждан, законодательное регулирование инструментов реализации государственной жилищной политики содержится в следующих федеральных законах:

Федеральные законы, обеспечивающие защиту прав граждан при сделках с жилыми помещениями, в том числе прав добросовестных приобретателей жилого помещения. Эффективность рынка жилья, транзакционные издержки на нём, защищённость прав собственности на жильё во многом зависят от развитости инфраструктуры рынка жилья, в первую очередь системы государственной регистрации прав на недвижимость. Ключевыми законодательными актами являются:

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;

Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в статью 223 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) и Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Изменения в ГК РФ определяют момент возникновения прав добросовестного приобретателя. Изменениями, внесёнными в закон о регистрации прав, включена дополнительная статья 31.1, устанавливающая основания выплаты компенсации за утрату права собственности на жилое помещение добросовестным приобретателем.

Система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним формируется с 1997 года и постепенно повышается

её эффективность. В конце 2008 года принято решение об объединении государственной регистрации прав на недвижимость и государственного учёта объектов недвижимости. Грамотная реализация такого решения может существенно снизить затраты времени и средств на совершение сделок, а также повысить защиту прав на недвижимость. Идёт работа по переводу соответствующих услуг в электронную форму, что также должно повысить эффективность системы регистрации прав. Основная проблема системы регистрации – низкий уровень гарантий зарегистрированных прав.

Основные направления повышения эффективности системы регистрации и кадастрового учёта нашли отражение в плане мероприятий Правительства Российской Федерации – «Дорожной карте».

Федеральные законы, обеспечивающие защиту прав граждан, участвующих в жилищном строительстве. Ключевыми федеральными законами, регулирующими указанные отношения, являются:

Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон об участии в долевом строительстве);

Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах».

Принятие Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» было вызвано необходимостью законодательно решить проблемы «дольщиков» (участников долевого строительства). «Дольщиками» являются физические лица, пытающиеся решить свои жилищные проблемы с помощью долевого инвестирования, когда денежные средства на строительство жилых помещений вносятся ещё до начала строительства (цена строительства жилого помещения в этом случае значительно ниже). Целью принятия Федерального закона о долевом строительстве было исключение возможности разделения гражданами-соинвесторами, являющимися стороной по инвестиционному договору, рисков с застройщиком и инвестором по такому договору.

В соответствии с нормами федерального закона о долевом строительстве, застройщики вправе привлекать денежные средства только после получения разрешения на строительство, опубликования и (или) размещения проектной декларации и государственной регистрации права собственности или права аренды на земельный участок, предоставленный для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иных объектов недвижимости, в состав которых будут входить объекты долевого строительства. В случае привлечения денежных средств лицом,

не отвечающим указанным условиям, гражданин может потребовать от него немедленного возврата переданных ему денежных средств, а также уплаты предусмотренных ст. 395 Гражданского кодекса Российской Федерации процентов в двойном размере на сумму этих средств и возмещения сверх суммы процентов причинённых гражданину убытков.

Между застройщиком и участником долевого строительства заключается договор участия в долевом строительстве. К отношениям, вытекающим из договора с участием гражданина (заключающего договор исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности), применяется законодательство о защите прав потребителей. Договоры участия в долевом строительстве подлежат государственной регистрации.

Федеральным законом «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополняется новой ст. 14.28, устанавливающей административную ответственность за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости.

Федеральные законы, содержащие нормы, направленные на снижение рисков при жилищном кредитовании в целях снижения процентных ставок и повышения доступности приобретения жилья. Ключевыми федеральными законами, регулирующими указанные отношения, являются:

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»;

Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах»;

Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях»;

Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О кредитных историях».

Федеральные законы, содержащие нормы, направленные на снижение стоимости приобретения и издержек, связанных с приобретением земельного участка для жилищного строительства, в целях снижения стоимости и повышения доступности приобретения жилых помещений.

Ключевое значение в данной сфере имеют нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», а также Федеральный закон от 20.08.04 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Закона Российской Федерации «О плате за землю».

Важной новацией, направленной на реализацию приоритета государственной жилищной политики по созданию условий для строи-

тельства жилья эконом-класса, стало принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Применяемые прежде процедуры предоставления земельных участков для целей жилищного строительства не были ориентированы на снижение рыночной стоимости жилья. В указанном федеральном законе содержится регулирование новых механизмов предоставления застройщикам земельных участков для их комплексного освоения или развития уже застроенных территорий с условием строительства на таких участках жилья экономического класса и реализации такого жилья по фиксированной стоимости, определённой по итогам аукциона. Нормами федерального закона от 21 июля 2014 г. № 224-ФЗ предусматривается два механизма предоставления застройщикам земельных участков для строительства жилья экономического класса:

а) в результате заключения между застройщиком и органом местного самоуправления договора о развитии застроенной территории в целях строительства жилья экономического класса (в отношении уже застроенных территорий) и выполнения ряда условий такого договора (подготовка документации по планировке, предоставление жилых помещений для граждан, переселяемых из аварийного жилищного фонда и др.);

б) в результате заключения между застройщиком и органом местного самоуправления договора о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса (в отношении территорий, не занятых объектами недвижимости и свободных от прав третьих лиц, за исключением самовольных построек) и выполнения ряда условий такого договора.

Заключение указанных договоров должно осуществляться с победителем аукциона на право заключить соответствующий договор. Земельные участки для строительства жилья экономического класса будут предоставляться лицу, с которым заключён соответствующий договор без проведения торгов и без предварительного согласования места размещения объекта.

Особенностью предлагаемых механизмов является новый вид аукциона, победителем которого признаётся участник, предложивший наиболее низкую цену в расчёте на 1 кв. м общей площади жилых помещений договоров купли-продажи и договоров участия в долевом строительстве (так называемый «голландский аукцион»). Предметом аукциона является стоимость 1 кв. м жилья, за которую застройщик обязуется продать построенное жильё экономического класса или заключить договоры долевого участия в строительстве.

Федеральные законы, регулирующие деятельность государственных институтов развития в жилищной сфере (рассматриваются в главе 5 настоящего раздела).

Налоговые инструменты реализации государственной жилищной политики

Налоговые инструменты реализации государственной жилищной политики установлены Налоговым кодексом Российской Федерации и направлены на стимулирование производства и потребления жилья.

С целью стимулирования улучшения гражданами своих жилищных условий путём приобретения жилья, подпунктами 3 и 4 пункта 1 ст. 220 Налогового кодекса Российской Федерации при определении налоговой базы по налогу на доходу физических лиц (НДФЛ), облагаемой по ставке 13 процентов, налогоплательщик имеет право на получение имущественных налоговых вычетов в сумме фактически произведённых им расходов:

на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилых домов, квартир, комнат или доли (долей) в них, приобретение земельных участков или доли (долей) в них, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, и земельных участков или доли (долей) в них, на которых расположены приобретаемые жилые дома или доля (доли) в них;

на погашение процентов по целевым займам (кредитам), фактически израсходованным на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, приобретение земельных участков или доли (долей) в них, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, и земельных участков или доли (долей) в них, на которых расположены приобретаемые жилые дома или доля (доли) в них;

на погашение процентов по кредитам, полученным от банков в целях рефинансирования (перекредитования) кредитов на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, приобретение земельных участков или доли (долей) в них, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, и земельных участков или доли (долей) в них, на которых расположены приобретаемые жилые дома или доля (доли) в них.

При этом, несмотря на то, что с 1 января 2014 года вычет можно заявить в отношении одного или нескольких объектов недвижимости, имущественный налоговый вычет на погашение процентов по целевым займам (кредитам) может быть предоставлен только в отношении одного объекта недвижимого имущества (второй абзац пункта 8 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации).

С 1 января 2014 года имущественный налоговый вычет предоставляется в размере фактически произведённых налогоплательщиком расходов на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации одного или нескольких объектов имущества (подпункт 1

пункта 3 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации). Общий размер имущественного налогового вычета не может превышать 2 000 000 руб. (первый абзац подпункта 1 пункта 3 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации). Для процентов по целевым займам (кредитам), в том числе полученным на перекредитование таких займов (кредитов), с 1 января 2014 года введено ограничения по сумме – не более 3 000 000 руб.

При этом если налогоплательщик воспользовался правом на получение имущественного налогового вычета в размере менее его предельной суммы (менее 2 000 000 руб.), то остаток имущественного налогового вычета до полного его использования может быть учтён при получении вычета в дальнейшем на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации другого жилого объекта. При этом предельный размер имущественного налогового вычета равен размеру, действовавшему в налоговом периоде, в котором у налогоплательщика впервые возникло право на получение имущественного налогового вычета, в результате предоставления которого образовался остаток, переносимый на последующие налоговые периоды (второй и третий абзацы подпункта 1 пункта 3 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации).

Повторное предоставление налогоплательщику имущественного налогового вычета не допускается (пункт 11 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 5 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации имущественные налоговые вычеты в размере фактически произведённых налогоплательщиком расходов на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилых домов, квартир, комнат или доли (долей) в них, приобретение земельных участков и в сумме фактически произведённых налогоплательщиком расходов на погашение процентов по целевым займам (кредитам), фактически израсходованным на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилья не предоставляются в части расходов налогоплательщика на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, покрываемых за счёт средств работодателей или иных лиц, средств материнского (семейного) капитала, направляемых на обеспечение реализации дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, за счёт выплат, предоставленных из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также в случаях, если сделка купли-продажи жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них совершается между физическими лицами, являющимися взаимозависимыми в соответствии со статьёй 1051 Налогового кодекса Российской Федерации.

Кроме того, суммы по предоставлению и возврату займа, предоставленного работодателем работнику на уплату первоначального взноса

по ипотечному кредиту, не учитываются в доходах и расходах при исчислении налога на прибыль (п. 12 ст. 270, пп. 10 п. 1 ст. 251 НК РФ). Сумма материальной выгоды работника от экономии на процентах при компенсации работодателем части расходов по уплате процентов по ипотечному кредиту (50%) не облагается НДФЛ на основании пп. 1 п. 1 ст. 212 НК РФ. Расходы на возмещение работнику процентов по ипотечному кредиту учитываются в расходах на основании п. 24.1 ст. 255 и освобождаются от НДФЛ согласно п. 40 ст. 217 НК РФ.

Также федеральными законами установлены меры налогового регулирования, направленные на стимулирование жилищного строительства и снижение издержек при сделках с жилыми помещениями. В частности, установлено, что не признаются объектом обложения НДС операции по реализации земельных участков (долей в них), не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) на территории Российской Федерации реализация жилых домов, жилых помещений, а также долей в них и передача доли в праве на общее имущество в многоквартирном доме при реализации квартир (Федеральный закон от 20.08.04 г. № 109-ФЗ «О внесении изменений в статьи 146 и 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»). Также устанавливается, что налогоплательщик имеет право на получение имущественных налоговых вычетов в суммах, полученных налогоплательщиком в налоговом периоде от продажи жилых домов, квартир, включая приватизированные жилые помещения, дач, садовых домиков или земельных участков и долей в указанном имуществе. Минимальный срок нахождения указанного имущества в собственности налогоплательщика установлен в размере трёх лет (Федеральный закон от 20.08.04 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений в статьи 220 и 224 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»).

Более частные нормы налогового регулирования содержатся в федеральных законах от 20.08.04 г. № 105-ФЗ «О внесении изменений в статьи 250 и 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», от 20.08.04 г. № 107-ФЗ «О внесении изменения в статью 284 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», от 20.08.04 г. № 110-ФЗ «О внесении изменения в статью 256 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» и др.

Налоговые льготы, в том числе, направлены на достижение целей Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» и обеспечивают:

создание условий и стимулирование строительства жилья, в том числе долевого строительства жилья;

стимулирование платёжеспособного спроса на жилые дома, жилые помещения и доли в них;

создание возможностей для улучшения жилищных условий, повышения доступности жилья;

создание условий для обеспечения жильём отдельных категорий граждан и стимулирование строительства жилья и сопутствующей инфраструктуры для отдельных категорий граждан;

создание условий и стимулирование деятельности управляющих организаций, товариществ собственников жилья, жилищно-строительных, жилищных или иных специализированных потребительских кооперативов, созданных в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье и отвечающих за обслуживание внутридомовых инженерных систем;

стимулирование проведения ремонтов, капитальных ремонтов общего имущества собственников.

К числу налоговых льгот, непосредственно влияющих на достижение целей указанной Государственной программы, относятся:

предоставление льготы по НДС путём отнесения к операциям, не подлежащим налогообложению (освобождаемым от налогообложения), целевых социально-экономических программ (проектов) жилищного строительства для военнослужащих в рамках реализации указанных программ (проектов);

предоставление льготы по уплате налога на прибыль в виде отнесения к доходам, не учитываемым при определении налоговой базы по налогу на прибыль средств целевого финансирования в виде аккумулированных на счетах организации-застройщика средств дольщиков и (или) инвесторов (статья 251 часть 1 пункт 14 Налогового кодекса Российской Федерации);

предоставление льготы по НДС путём отнесения к операциям, не подлежащим налогообложению (освобождаемым от налогообложения), услуг застройщика на основании договора участия в долевом строительстве, заключённого в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (статья 149, часть 3, пункт 23.1 Налогового кодекса Российской Федерации);

предоставление льготы по НДС путём отнесения к операциям, не подлежащим налогообложению (освобождаемым от налогообложения), операций по реализации жилых домов, жилых помещений, а также долей в них;

предоставление льготы по НДС путём отнесения к операциям, не подлежащим налогообложению (освобождаемым от налогообложения), операций по передачи доли в праве на общее имущество в многоквартирном доме при реализации квартир;

предоставление льготы по НДС путём отнесения к операциям, не подлежащим налогообложению (освобождаемым от налогообложения), операций по реализации (а также передаче, выполнению, оказанию для собственных нужд) на территории Российской Федерации услуг по предоставлению в пользование жилых помещений в жилищном фонде всех форм собственности;

предоставление льготы по уплате налога на прибыль в виде отнесения к доходам, не учитываемым при определении налоговой базы по налогу на прибыль отчислений на формирование в установленном статьёй 324 Налогового кодекса Российской Федерации порядке резерва на проведение ремонта, капитального ремонта общего имущества, которые производятся товариществу собственников жилья, жилищному кооперативу, садоводческому, садово-огородному, гаражно-строительному, жилищно-строительному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу их членами.

В состав мер государственного регулирования входит также предоставление государственных гарантий Российской Федерации по займам ОАО «АИЖК».

Роль государственных институтов развития в реализации государственной жилищной политики

Важную роль в реализации государственной жилищной политики играют государственные институты развития Российской Федерации – ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства и государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Особая роль государственных институтов развития определяется необходимостью формирования цивилизованных рынков в жилищной сфере, содействия становлению эффективных стандартов и правил на рынках жилищного финансирования, земельных участков, предоставляемых в целях жилищного строительства, работ и услуг по строительству жилья в сегменте эконом-класса, капитального ремонта многоквартирных домов.

ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»

Открытое акционерное общество «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АИЖК) было создано Правительством Российской Федерации в сентябре 1997 года для реализации государственной политики по обеспечению доступности жилья для населения России. 100% акций АИЖК принадлежит государству в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

В тот период в России институт ипотеки как таковой отсутствовал: банки не занимались выдачей таких кредитов, не было соответствующей законодательной базы и сформированного спроса у населения. После принятия закона начались подвижки, но рынок вплоть до начала 2000-х годов развивался медленно. Небольшие объёмы ипотеки были также обусловлены недоверием населения к новому инструменту приобретения жилья и отсутствием информации у потенциальных заёмщиков.

АИЖК обеспечивает доступ банков – первичных кредиторов к долгосрочным кредитным ресурсам для финансирования предоставления

ипотечных кредитов. С этой целью АИЖК рефинансирует выданные ипотечные кредиты (покупает их у банков). Источниками финансовых ресурсов АИЖК являются средства уставного капитала, который периодически увеличивается за счёт средств федерального бюджета, средства от размещения облигаций, обеспеченных государственными гарантиями, и ипотечные ценные бумаги.

Благодаря в том числе усилиям АИЖК и его партнёров, к 2005 году рынок ипотечного жилищного кредитования заметно активизировался. Этому способствовали и высокие темпы экономического развития России, уменьшение уровня инфляции, снижение ставки рефинансирования.

Также активно внедрялись программы рефинансирования, позволяющие заёмщикам улучшать условия кредитования. Конкуренция банков обеспечила улучшение условий кредитования и снижение требований банков к заёмщикам.

Во время кризиса 2008–2009 годов АИЖК сыграло ключевую роль для сохранения российского ипотечного рынка. Агентство как институт развития оказывает рынку поддержку там, где это больше всего необходимо на данном этапе развития. Поэтому, в 2009 году до 30 % всех ипотечных кредитов выдавалось при участии АИЖК. Для преодоления последствий кризиса 2008–2009 годов Агентство удерживало самую низкую ставку по ипотеке, что задавало ориентир для ведущих игроков рынка и положило начало массовому снижению ставок.

Также в феврале 2009 года было создано Агентство по реструктуризации ипотечных жилищных кредитов (АРИЖК), которое оказывало государственную поддержку заёмщикам, попавшим в сложную финансовую ситуацию из-за кризиса. Стабилизационный заём был предоставлен более 8 тыс. заёмщиков, попавших в трудную ситуацию.

Также кризис показал, что кредиты с низким первоначальным взносом или без такового образуют основную группу риска. После снижения цен на недвижимость многие заёмщики, купившие жильё без первоначального взноса, оказались в ситуации, когда их долг банку превышает стоимость их жилья. Оказавшись неплатёжеспособным, например из-за потери работы, такие заёмщики не смогли рассчитаться с кредиторами, даже продав своё жильё. После принятия поправок в закон «Об ипотеке», позволяющих обнулить долг заёмщика в случае передачи квартиры банку, этот риск для заёмщика стал несколько меньше.

Для повышения доступности ипотечных кредитов для граждан и снижения рисков в системе ипотечного кредитования за счёт формирования и развития нового для российского страхового рынка сегмента ипотечного страхования, в 2010 году была создана дочерняя компания СК «АИЖК». Ипотечное страхование предоставляет кредиторам страховую защиту от финансовых потерь, вызванных неуплатой заёмщиком основной суммы долга и процентов по нему – в случае дефолта заёмщика. Данный институт также защищает заёмщика от возможных допол-

нительных требований кредитора после продажи заложенной недвижимости. Этот вид страхования позволяет кредиторам снизить требования к первоначальному взносу по ипотечным кредитам, повышая тем самым доступность ипотеки.

К 2012 году рынок ипотечного жилищного кредитования не только достиг докризисного уровня объёмов выдачи ипотечных кредитов, но и превзошёл его. После кризиса 2008–2009 годов рынок ипотеки вырос больше, чем в 10 раз – со 152 млрд. рублей до 1353 млрд. по итогам 2013 года. Ипотека становится одним из основных инструментов решения жилищных проблем граждан в условиях высокого спроса на жильё.

По данным АИЖК, сегодня каждая четвёртая сделка с жильём совершается за счёт ипотеки. Ипотечный кредит можно оформить практически в любом регионе страны. Кроме того, в России действуют ипотечные программы для отдельных категорий заёмщиков, таких как военнослужащие, получатели материнского капитала, молодые учителя и учёные, молодые семьи и т.п. В ипотеку инвестируются средства долгосрочных инвесторов, поскольку качество ипотечных кредитов высокое. Если в 2006 году доля сделок с ипотекой в России составляла 9,5%, а в 2011 году – уже 17,6% в 2012 – около 20%. В первой половине 2014 года доля сделок с ипотекой выросла до рекордного уровня: по данным Росреестра, 26,4% всех прав собственности, зарегистрированных в сделках с жильём в I полугодии 2014 года, приобретались с использованием ипотечного кредита.

Двухуровневая система рефинансирования, созданная Агентством, позволила большому количеству средних и небольших кредитных организаций составить конкуренцию крупным банкам, их ипотечным программам. Это помогает избежать монополизации рынка и формирует ориентир по качеству продуктов и уровню ставок для других участников рынка. Так, средневзвешенная ставка выкупа АИЖК ипотечных жилищных кредитов за семь месяцев 2014 года составила 10,8%, а по социальным продуктам – 10% (по сравнению с рыночной средневзвешенной ставкой 12,2% – за шесть месяцев 2014 года), что ниже целевого ориентира на 2014 год, установленного в государственной программе «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (11,4%).

В настоящее время приоритетными направлениями деятельности для Агентства становится создание и развитие специальных ипотечных программ для отдельных категорий граждан, а также поддержка спроса и предложения на рынке нового жилья эконом-класса.

В июне 2014 года АИЖК запустило социальную ипотечную программу, ориентированную на молодые семьи, в которых возраст одного из супругов на день подписания кредитного договора не превышает

35 лет. Неполная семья, состоящая из одного молодого родителя, одного ребёнка или нескольких детей, тоже подпадает под эту категорию.

По условиям проекта семьи с детьми получают вычеты из процентной ставки по основным ипотечным программам агентства: «Стандарт», «Материнский капитал», «Малоэтажное жильё» и «Индивидуальный жилой дом». Если в «ячейке общества» один ребёнок младше 18 лет, вычет составит 0,25 процентных пункта, если два и более – 0,5. Если на момент заключения кредитного договора в семье ещё нет детей, то вычеты будут применяться после их рождения. Следует отметить ещё и возможность воспользоваться бесплатными платёжными каникулами при появлении малыша. В отличие от большинства аналогичных программ других игроков рынка, размер платежа по социальному проекту «Молодая семья» может быть снижен как в части погашения основного долга, так и в части выплат по процентам.

Также есть отдельные программы для молодых специалистов – учителей и учёных. Программой «Молодые учёные» могут воспользоваться специалисты не старше 35 лет (доктора наук – до 41 года), занятые в сфере наукоёмких технологий и производства высокотехнологичной продукции. Программа предусматривает специальный график платежей, который учитывает рост дохода молодого учёного в будущем и даёт возможность получить кредит в большем размере, чем позволяет его текущий доход. Кроме того, в случае рождения ребёнка можно снизить размер ежемесячных платежей максимум до 50 % на полтора года.

По условиям специальной ипотечной программы «Молодые учителя», педагоги могут получить кредит по льготной ставке 8,5 % годовых. При этом стать участниками программы могут преподаватели государственных и муниципальных школ в возрасте до 35 лет, имеющие стаж педагогической деятельности не менее трёх лет или право на получение субсидии (в этом случае требования к общему стажу не предъявляются). Стаж на последнем месте работы молодого учителя должен составлять не меньше шести месяцев.

Есть у Агентства и специальная программа для распорядителей материнского (семейного) капитала (программа «Материнский капитал»), которой предусмотрено, в частности, увеличение максимально возможной суммы кредита, рассчитанной исходя из доходов заёмщика, на размер материнского (семейного) капитала. То есть материнский капитал фактически учитывается в счёт первоначального взноса ещё до достижения ребёнком положенных по закону трёх лет или направляется на частичное досрочное погашение кредита в течение 180 календарных дней с даты его выдачи (а, как правило, на практике процедура получения этих средств занимает до трёх месяцев).

Также Агентство с 2007 года выдаёт на льготных условиях ипотечные кредиты военным – участникам накопительно-ипотечной системы.

Условия кредитования по данной программе позволяют военнослужащему приобрести жильё, практически не используя собственные деньги. Выплата первоначального взноса и погашение кредита в течение всего срока идут за счёт накопительных взносов участника накопительно-ипотечной системы. Преимуществом этого проекта является и то, что расчёт кредита производится с учётом индексации будущих платежей, что позволяет сейчас брать суммы, значительно превышающие возможности стандартного ипотечного продукта.

В ближайшее время АИЖК планирует стандартизировать все социальные программы. Единая программа будет ориентирована на категории граждан, которые перечислены в новой программе «Жильё для российской семьи», являющейся составной частью Государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Механизм реализации программы предполагает оказание поддержки застройщикам в обеспечении земельных участков инженерной инфраструктурой посредством инфраструктурных облигаций АИЖК в размере до четырёх тысяч рублей за квадратный метр.

В рамках указанной программы купить жильё на специальных условиях смогут следующие категории населения:

- граждане, проживающие в жильё, где на одного члена семьи приходится не более 18 кв. метров общей площади жилых помещений;
- граждане, проживающие в жилых помещениях, признанных непригодными для проживания, и в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;
- семьи, имеющие двух и более несовершеннолетних детей и являющиеся получателями материнского (семейного) капитала;
- семьи, имеющие трёх и более несовершеннолетних детей;
- ветераны боевых действий;
- отдельные категории граждан, совокупные доходы которых совместно с проживающими с ними членами их семей составляют в среднем 45 тысяч рублей, что позволит им приобрести жильё с помощью ипотечного кредита (займа), средств материнского (семейного) капитала и (или) иных форм государственной, муниципальной поддержки.

Ещё одним приоритетом Агентства является формирование и развитие рынка найма для тех категорий населения, которым недоступно ипотечное кредитование. АИЖК реализует программу «Арендное жильё», предусматривающую кредитование юридических лиц на цели приобретения жилья для предоставления внаём (см. также подраздел 7.1 настоящего раздела). По состоянию на 1 августа 2014 года АИЖК приняты обязательства на общую сумму 760 млн. руб. (жилая площадь арендного жилья по заключённым соглашениям – 30,4 тыс. кв. м).

Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства

Для обеспечения содействия развитию жилищного и иного строительства, иному развитию территорий, развитию объектов инфраструктуры на основании Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» был создан Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства.

В соответствии с указанным федеральным законом, целью деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства (далее – Фонд) является формирование благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества путём содействия:

- развитию жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса;
- развитию транспортной и инженерной инфраструктуры, объектов социальной инфраструктуры;
- развитию производства строительных материалов, изделий, конструкций для жилищного строительства;
- созданию промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов;
- иному развитию территорий.

Ключевым приоритетом Фонда является создание условий для строительства жилья, прежде всего, жилья экономического класса, в первую очередь малоэтажного.

Правительственной комиссией по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, в соответствии с указанным Федеральным законом принимаются решения о вовлечении в оборот земельных участков, находящихся в федеральной собственности, для их последующего предоставления Фондом в целях жилищного и иного строительства.

По состоянию на текущий момент такие решения приняты в отношении 32,2 тыс. га федеральных земель в 74 регионах Российской Федерации.

По результатам аукционов Фонда для целей жилищного строительства и иного развития территорий в отношении 401 земельного участка общей площадью 11,2 тыс. га были заключены договоры аренды, купли-продажи, безвозмездного срочного пользования, а также договоры купли-продажи объектов недвижимого имущества одновременно с земельными участками, на которых расположены такие объекты.

В отношении федеральных земельных участков, полномочия Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в 36 субъектах Российской Федерации были объявлены аукционы по 140 земельным участкам, общей площадью 3046 га.

По данным Росреестра, в 2013 году общая площадь земельных участков, предоставленных на аукционах для целей жилищного строительства всеми публичными собственниками и Фондом, составила 7,78 тыс. га.

При этом:

– 4,25 тыс. га было предоставлено по итогам аукционов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

– 3,53 тыс. га было предоставлено по итогам аукционов Фондом «РЖС».

Таким образом, общая площадь земельных участков, предоставленных Фондом «РЖС» в 2013 году для целей жилищного строительства, составила 45,4% общей площади земельных участков, предоставленных в целях жилищного строительства на аукционах в Российской Федерации (в 2012 году – 30,6%, в 2011 году – 20%).

В результате реализации проектов комплексного освоения земельных участков Фонда «РЖС» за период 2010–2014 годы введено в эксплуатацию 2,630 млн. кв. м жилья в 13 регионах Российской Федерации. Доля жилья экономического класса в общей площади строящегося на участках Фонда «РЖС» жилья составила 69 процентов.

Фондом заключены соглашения с администрациями 83 субъектов Российской Федерации, предусматривающие, в том числе, необходимость подписания плана мероприятий в отношении каждого земельного участка, расположенного на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и вовлечённого Фондом в оборот в целях жилищного строительства.

Кроме того, Фондом принимаются финансовые обязательства по обеспечению предоставленных Фондом земельных участков инженерной инфраструктурой. В настоящее время они приняты на сумму 4546 млн. руб., предусматривающих обеспечение инженерной инфраструктурой 75 земельных участков с объёмом жилой застройки не менее 3,78 млн. кв. м.

Средний срок реализации проектов от даты подписания договора аренды до ввода в эксплуатацию 1-й очереди застройки по земельным участкам, предоставленным Фондом, составляет 2,5 года; по аналогичным проектам, реализуемым в отрасли без участия Фонда, – 5 лет.

Также Фондом осуществляется формирование библиотеки проектной документации объектов жилищного строительства, в которую в том числе входит проектная и рабочая документация малоэтажных жилых домов, разработанная по заказу Фонда победителями и номинантами архитектурных конкурсов «Дом XXI века» Фонда, для её повторного применения в жилищном строительстве.

В проектных решениях жилых домов применяются экологически чистые строительные и отделочные материалы, имеющие соответствующие гигиенические сертификаты Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Использование при застройке указанной проектной документации позволяет сократить сроки реализации проектов строительства и обеспечить стоимость возводимого жилья в пределах 30 тыс. руб. за 1 кв. м (с учётом расходов на землю и инженерную инфраструктуру).

Проектная документация предоставляется бесплатно застройщикам и жилищно-строительным кооперативам, реализующим проекты жилищного строительства на земельных участках Фонда, а также лицам, реализующим проекты жилищного строительства в рамках Программы в соответствии с требованиями Постановления Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 № 404 «О некоторых вопросах реализации программы «Жильё для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Использование застройщиками проектной и рабочей документации из библиотеки Фонда позволяет им сократить срок освоения земельных участков на 6–12 месяцев.

В целях создания и развития института жилищных некоммерческих объединений граждан Федеральными законами от 18 июля 2011 г. № 244-ФЗ, от 30 ноября 2011 г. № 349-ФЗ, от 30 декабря 2012 г. № 290-ФЗ и от 23 июля 2013 г. № 239-ФЗ была законодательно установлена возможность безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в собственности Фонда, и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, жилищно-строительным кооперативам, создаваемым из числа отдельных категорий граждан.

В настоящее время Фонд вправе оказывать содействие кооперативам в следующих формах:

- безвозмездная передача земельных участков Фонда кооперативам и их членам;
- безвозмездная передача кооперативам архитектурных проектов и проектной документации повторного применения (права их использования);
- оказание содействия в обеспечении земельного участка Фонда, передаваемого кооперативу, инженерной инфраструктурой.

В члены кооперативов могут вступать такие значимые категории граждан как: граждане, имеющие трёх и более детей, граждане, являющиеся родителями в молодых семьях, молодые учёные, научные и инженерно-технические работники государственных академий наук, военнослужащие, преподаватели высших учебных заведений, работники общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения

и культуры, работники организаций оборонно-промышленного комплекса (постановления Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 108, от 29 августа 2012 г. № 869, от 6 июня 2012 г. № 558, от 10 апреля 2013 г. № 324, от 26 апреля 2013 г. № 376, от 23 сентября 2013 г. № 837).

Федеральный закон № 118-ФЗ от 10 июля 2012 г. определяет новый вид торгов, по итогам которых земельный участок передаётся победителю аукциона для строительства жилья эконом-класса при условии продажи жилых помещений отдельным категориям граждан по фиксированной цене, установленной в протоколе об итогах аукциона.

Победителем такого аукциона признаётся лицо, предложившее минимальную цену продажи одного квадратного метра общей площади жилого помещения от ежеквартально устанавливаемой приказом Министра России цены по субъектам Российской Федерации.

Категории граждан и основания их включения в списки граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, определены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2012 г. № 1099.

По предложениям Фонда Правительственной комиссией по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации были приняты решения о целесообразности передачи органам государственной власти 39 субъектов Российской Федерации осуществления указанных полномочий Российской Федерации в отношении 214 земельных участков общей площадью 7399 га, что позволит обеспечить индивидуальным жильём не менее 60 199 многодетных семей.

Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 290-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрены:

– обязанность обеспечения земельных участков, находящихся в федеральной собственности и предназначенных для предоставления гражданам, имеющим трёх и более детей, или жилищно-строительным кооперативам, создаваемым из числа таких граждан, объектами инфраструктуры в соответствии с параметрами планируемого строительства систем инженерно-технического обеспечения, предусмотренными проектами планировки территории (в случае передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению такими земельными участками) до предоставления указанных земельных участков гражданам, имеющим трёх и более детей;

– возможность вступления в члены жилищно-строительных кооперативов с государственной поддержкой граждан, имеющих трёх и более детей, независимо от места их работы.

Также в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 25.10.2012 № 1099 граждане, имеющие трёх и более детей, могут быть включены в перечень отдельных категорий граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, построенного или строящегося на земельных участках Фонда, переданных в безвозмездное срочное пользование или аренду для строительства жилья экономического класса с обязательством застройщика по продаже такого жилья по фиксированной цене.

Таким образом, в результате деятельности Фонда «РЖС» создан устойчивый механизм:

вовлечения в оборот земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

предоставления земельных участков Фонда «РЖС» на аукционах для целей жилищного строительства, в том числе комплексного освоения в целях жилищного строительства, а также для строительства объектов по производству строительных материалов, изделий, конструкций и иного развития территории;

мониторинга освоения земельных участков Фонда «РЖС», предоставленных на аукционах и контроля выполнения условий договоров аренды победителями аукционов, проводимых Фондом «РЖС»;

содействия в подключении объектов капитального строительства, возводимых на земельных участках Фонда «РЖС», к инженерной инфраструктуре;

содействия развитию промышленности строительных материалов и технологий, а также моно- и многоотраслевых кластеров;

содействия разработке проектной документации малоэтажных жилых домов и документации по планировке территории.

Всё это способствует увеличению объёмов жилищного строительства и изменению структуры вводимого жилья в части увеличения доли жилья эконом-класса.

Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

В целях реализации государственной политики, направленной на обеспечение граждан качественным жильём, ликвидацию аварийного жилищного фонда и модернизацию жилищно-коммунального хозяйства, образована и функционирует государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее также – Фонд ЖКХ, Фонд, государственная корпорация). Статус Фонда регламентирован Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Федеральный закон № 185-ФЗ) и Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ). Координацию

деятельности Фонда до ноября 2013 года осуществляло Министерство регионального развития Российской Федерации, с 1 ноября 2013 года – Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Фонд осуществляет следующие функции:

1) рассматривает представленные субъектами Российской Федерации заявки на предоставление финансовой поддержки за счёт средств Фонда (далее также – заявка);

2) принимает решение о соответствии заявок и прилагаемых к заявкам документов требованиям, установленным Федеральным законом № 185-ФЗ;

3) принимает решение о предоставлении финансовой поддержки за счёт средств Фонда на основании заявок;

4) осуществляет методическое обеспечение подготовки субъектами Российской Федерации заявок и прилагаемых к заявкам документов;

5) осуществляет мониторинг реализации региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, региональных программ капитального ремонта, краткосрочных планов реализации региональных программ капитального ремонта, региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, региональных программ по модернизации систем коммунальной инфраструктуры, а также выполнения предусмотренных Федеральным законом № 185-ФЗ условий предоставления финансовой поддержки за счёт средств Фонда;

6) осуществляет иные предусмотренные Федеральным законом № 185-ФЗ функции.

Фонд выступает институтом развития, деятельность которого нацелена на создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан, стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирование эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрение ресурсосберегающих технологий. В качестве инструмента достижения поставленных целей применяется механизм субсидирования за счёт средств Фонда расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда и модернизацию систем коммунальной инфраструктуры, требующий выполнения субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями установленных Федеральным законом № 185-ФЗ параметров реформирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства и обеспечивающий концентрацию финансовых ресурсов государственной корпорации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и собственников жилья на решении задач обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности граждан. Достижение поставленных целей также осуществляется путём

проведения информационно-разъяснительной и иной деятельности, направленной на просвещение граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, содействие в подготовке кадров в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Фонд ЖКХ ведёт активную информационно-разъяснительную деятельность. Сформирован обширный массив информационных материалов, которые бесплатно предоставляются для использования органам власти субъектов Российской Федерации и региональным средствам массовой информации.

Фонд предоставляет финансовую поддержку на реализацию:

- региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов (до конца 2013 года);
- региональных программ капитального ремонта (с 2014 года);
- региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе с учётом необходимости стимулирования развития рынка жилья (с 1 декабря 2008 года до конца 2009 года), стимулирования развития малоэтажного строительства (с 10 марта 2010 года);
- региональных программ по модернизации системы коммунальной инфраструктуры (согласно изменениям, внесённым Федеральным законом от 25.12.2012 № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»).

В связи с принятием решения о продлении деятельности Фонда до 1 января 2018 года, он активно участвует в выработке предложений по определению условий и механизмов предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации на предстоящий период.

По состоянию на 1 января 2014 года, в рамках региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, софинансируемых Фондом в 2008–2013 годах, ликвидировано 5,2 млн. кв.м аварийного жилья, условия проживания улучшили 350 тыс. человек, приняты решения о софинансировании Фондом указанных программ на сумму 156,6 млрд.руб. В 47 регионах в рамках программ переселения из аварийного жилья осуществлены пилотные проекты по строительству энергоэффективных домов.

С 2013 года во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (далее – Указ Президента Российской Федерации № 600) Фонд принимал участие в подготовке и реализации комплекса мер, направленных на решение задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда. В соответствии с поставленной задачей в срок до 1 сентября 2017 года должен быть расселён весь аварийный жилищный фонд, признанный таковым по состоянию

на 1 января 2012 года. Необходимо отметить, что объём такого жилья в более чем 2 раза превышает объём аварийного жилищного фонда, ликвидированного в рамках деятельности Фонда в 2008–2012 годах. Кроме того, существенно возрос необходимый объём долевого участия бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в финансировании указанных мероприятий.

Условием предоставления финансовой поддержки за счёт средств Фонда, предусмотренным пунктом 9.10 части 1 статьи 14 Федерального закона № 185-ФЗ, в случае подачи заявки субъектом Российской Федерации на предоставление финансовой поддержки за счёт средств Фонда на переселение граждан из аварийного жилищного фонда после 1 января 2013 года, является наличие обязательства субъекта Российской Федерации обеспечить переселение граждан из всего аварийного жилищного фонда, расположенного на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, до 1 сентября 2017 года. Все субъекты Российской Федерации, получившие финансовую поддержку государственной корпорации в 2013 году, заключили с Фондом соглашения, содержащие их обязательства по ликвидации в указанный срок аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2012 года. Для подтверждения возможности реализации названного обязательства субъектами Российской Федерации в составе заявок на получение финансовой поддержки за счёт средств Фонда представлялись региональная адресная программа и план организационных мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда. Итоги мониторинга выполнения субъектами Российской Федерации условий предоставления финансовой поддержки с 2008 по 2013 год свидетельствуют о том, что за период деятельности Фонда заложенный в Федеральном законе № 185-ФЗ механизм софинансирования региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда при условии реформирования жилищно-коммунального комплекса муниципальных образований, включённых в указанные программы, в целом показал свою эффективность.

Бюджетные инструменты реализации государственной жилищной политики: меры по обеспечению жильём отдельных категорий граждан

Бюджетные расходы, направляемые на жилищное обеспечение отдельных категорий граждан, софинансирование спроса и предложения на рынке жилья, а также бюджетная поддержка производства и потребления коммунальных услуг являются одними из наиболее значимых и «видимых» инструментов реализации государственной жилищной политики. По оценкам Института экономики города, в 2012 году совокупные бюджетные расходы в жилищной и жилищно-коммунальной сферах

составили 1,97% ВВП России. Это примерно соответствует уровню бюджетных расходов в европейских странах с социал-демократической моделью организации жилищной сферы (например, Швеция – 2,0% ВВП, Нидерланды – 2,3% ВВП), однако если в этих странах большая часть (от 2/3 до 3/4) расходов составляют инвестиции в создание новых и поддержание существующих объектов жилой недвижимости, то в России большая часть всех бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах направляется на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг, при этом крупнейшей статьёй расходов продолжают оставаться расходы на финансирование льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг населением (около 20% всех бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах).

Федеральный бюджет направляет значительные объёмы средств на обеспечение жильём граждан, перед которыми в соответствии с законодательством есть обязательства Российской Федерации, или в рамках специальных федеральных программ, мероприятий, реализуемых за счёт средств субвенций федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Бюджетные и квазибюджетные расходы в сфере обеспечения жильём граждан осуществляются по следующим основным направлениям:

программные расходы государственных (федеральных целевых) программ по финансированию жилищного строительства (капитальные вложения) и содействию обеспечению жильём отдельных категорий граждан (социальные выплаты), в том числе с учётом софинансирования региональных программ;

квазибюджетные расходы государственной корпорации – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства по переселению граждан из аварийного жилищного фонда (с учётом софинансирования программ переселения из региональных и местных бюджетов);

непрограммные расходы местных бюджетов и бюджетов городов федерального значения на строительство жилья в целях бесплатного предоставления жилых помещений по договорам социального найма гражданам, признанным малоимущими, и иным установленным законодательством категориям граждан;

иные программные и непрограммные расходы региональных и местных бюджетов по финансированию жилищного строительства (капитальные вложения) и содействию обеспечению жильём отдельных категорий граждан (социальные выплаты), не предполагающие софинансирования из федерального бюджета;

иные расходы федерального бюджета по жилищному обеспечению жильём отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий.

Оценка программных расходов государственных (федеральных целевых) программ по финансированию жилищного строительства (капиталь-

ные вложения) и содействию обеспечению жильём отдельных категорий граждан (социальные выплаты), в том числе с учётом софинансирования региональных программ в 2006–2012 годах, приведены в таблице 1.

Данные приведены по следующим федеральным целевым программам, в рамках которых предусмотрены расходы на жилищное обеспечение граждан: «Жилище» на 2002–2010 годы, «Жилище» на 2011–2015 годы, а также «Социальное развитие села до 2013 года».

Как видно из таблицы, основные бюджетные расходы в рамках федеральных целевых программ происходят в формах бюджетных инвестиций (капитальных вложений) и социальных выплат отдельным категориям граждан. Анализ соотношения бюджетных расходов, направляемых на капитальные вложения и на социальные выплаты, показывает увеличение доли расходов, направляемых на социальные выплаты отдельным категориям граждан.

Помимо бюджетных расходов, осуществляемых в рамках указанных федеральных программ, к значимым видам бюджетных расходов могут быть отнесены:

- расходы по программам переселения из аварийного жилищного фонда, софинансируемым из средств Фонда ЖКХ;

- расходы на строительство жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма;

- прочие расходы региональных и местных бюджетов по жилищному обеспечению приоритетных для региона, муниципалитета категорий граждан (в основном, работников бюджетной сферы), не входящие в ресурсное обеспечение федеральных целевых программ;

- иные расходы федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий, не входящие в рассмотренные федеральные программы, том числе:

 - субсидии указанным категориям граждан на приобретение жилья;

 - расходы на финансирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих;

 - бюджетные инвестиции в строительство и приобретение жилых помещений для постоянного проживания имеющих специальные звания сотрудников федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена служба, приравненная к военной;

 - бюджетные инвестиции в целях обеспечения военнослужащих федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, служебными жилыми помещениями и жилыми помещениями в общежитиях;

 - расходы на перечисление средств по заявлениям о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала, направляемыми на улучшение жилищных условий.

Общая оценка бюджетных расходов в сфере жилищного обеспечения граждан по основным направлениям таких расходов за 2012 год при-

ведена в таблице 2. Совокупный объем расходов федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий граждан, не входящих в ФЦП «Жилище» и ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» составил в 2012 году, по нашим оценкам, 165,4 млрд. руб., что составляет более 40 % всех бюджетных расходов.

В целом общий объем расходов расширенного бюджета Российской Федерации в сфере жилищного обеспечения граждан составил в 2012 году около 410 млрд. руб. в год или около 0,67 % ВВП Российской Федерации, что составляет 34 % совокупных бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах.

Таблица 1. Бюджетные расходы по финансированию жилищного строительства и содействию обеспечению жильем отдельных категорий граждан, осуществляемые в рамках федеральных целевых программ, млн. руб.

Год	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ФЦП «Жилище»							
Всего	20099,1	52333,6	129228,6	91988,5	69150,7	73171,1	69739,8
Капитальные вложения	3173,2	3423,9	5489,2	3867,5	3044,1	3788,6	5221,7
Социальные выплаты	16925,9	38792,7	49828,9	67321,0	65641,0	69325,2	64512,1
Мероприятия по обеспечению условий для привлечения долгосрочных ресурсов и увеличения объемов предоставления долгосрочных ипотечных жилищных кредитов и займов населению	0,0	4500,0	66000,0	20000,0	0,0	0,0	0,0
Субсидирование процентной ставки по привлекаемым кредитам	0,0	5616,9	7910,5	800,0	465,6	0,0	0,0
ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» (капитальные вложения, федеральный бюджет), млн. руб.	24912,3	14713,2	16286,0	11767,4	11697,4	11252,7	13473,8
Итого по ФЦП «Жилище» и ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года»	45011,4	67046,7	145514,6	103755,9	80848,1	84423,8	83213,6

Источник: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2009/382/>

Таблица 2. Оценка бюджетных расходов в сфере жилищного обеспечения граждан по федеральным целевым программам, программам переселения из аварийного жилищного фонда, расходам на строительство жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма, прочим расходам региональных и местных бюджетов, млрд. руб.

Категория расходов	2012 год
Расходы по федеральным целевым программам «Жилище» и «Социальное развитие села до 2013 года» ⁵	83,2
Расходы по программам переселения из аварийного жилищного фонда, софинансируемым из средств Фонда ЖКХ	22,1
Расходы на строительство жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма	43,2 ⁶
Прочие расходы региональных и местных бюджетов по жилищному обеспечению граждан	14,6
Иные расходы федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий, не входящих в рассмотренные федеральные программы (оценка)	165,4
Расходы на перечисление средств по заявлениям о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала, направляемым на улучшение жилищных условий (оценка)	81,8
ОБЩИЙ ИТОГ	410,3

Источник: расчёты Фонда «Институт экономики города» на основе отчётов об исполнении федерального бюджета за 2012 год, экспертная оценка

Предоставление социальных выплат

Социальные выплаты, осуществляемые в рамках ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы, направлены на выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём:

категорий граждан, установленных федеральным законодательством;

отдельных категорий граждан (государственных гражданских служащих, прокуроров и следователей, молодых учёных, спасателей аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также семей погибших (умерших) при исполнении должностных обязанностей указанных категорий спасателей);

иных категорий граждан на основании решений Президента Российской Федерации и решений Правительства Российской Федерации;

⁵ Без расходов на мероприятия по обеспечению условий для привлечения долгосрочных ресурсов и увеличения объёмов предоставления долгосрочных ипотечных жилищных кредитов и займов населению (взносы из средств федерального бюджета в уставный капитал ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» и государственные гарантии по привлекаемым кредитам).

⁶ Оценка.

молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

При определении суммы государственной поддержки участников Программы за основу берутся:

принятые стандарты обеспечения граждан жилыми помещениями: 33 кв. метра общей площади жилого помещения – для одиноких граждан, 42 кв. метра – на семью из 2 человек, по 18 кв. метров – на каждого члена семьи при семье из 3 человек и более;

средняя рыночная стоимость 1 кв. метра общей площади жилья по субъекту Российской Федерации, определяемая Минстроем России.

Основным программным инструментом реализации данной формы государственной поддержки в рамках ФЦП «Жилище» реализуется подпрограмма «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём категорий граждан, установленных федеральным законодательством». Подпрограмма нацелена на решение жилищных проблем таких категорий граждан, как:

военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, подлежащие увольнению с военной службы (службы), и приравненные к ним лица, признанные в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях, а также граждане, подлежащие отселению из закрытых военных городков и посёлков учреждений с особыми условиями хозяйствования;

граждане, выезжающие (выехавшие) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;

граждане, признанные в установленном порядке вынужденными переселенцами и включённые территориальными органами Федеральной миграционной службы в сводные списки вынужденных переселенцев, состоящих в органах местного самоуправления на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях;

граждане, уволенные с военной службы (службы), и приравненные к ним лица, которые до 1 января 2005 года были приняты органами местного самоуправления на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях;

граждане, прибывшие на постоянную работу по контракту в расположенные на территории комплекса «Байконур» организации, финансируемые за счёт средств федерального бюджета, и увольняемые (увольненные) с работы на комплексе «Байконур», основаниями для увольнения которых являются (явились) выход на пенсию по возрасту, либо ликвидация предприятия (учреждения, организации), либо сокращение численности или штата работников, либо состояние здоровья;

граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненные к ним лица, вставшие на учёт в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Механизмом государственной поддержки указанных категорий граждан является механизм государственных жилищных сертификатов, удостоверяющих права граждан на получение социальных выплат

за счёт средств федерального бюджета для приобретения жилья. Субсидии на приобретение жилья в форме государственных жилищных сертификатов используются для обеспечения жильём установленных законом категорий граждан с конца 1990-х годов. Субсидии для приобретения жилья на рынке являются более эффективным инструментом, чем строительство жилья за счёт бюджетных средств и предоставление его в собственность или по социальному найму, потому что они дают получателю большую свободу выбора.

Мероприятия по жилищному обеспечению молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, реализуются в рамках подпрограммы «Обеспечение жильём молодых семей ФЦП «Жилище». В течение 2006–2009 годов в рамках подпрограммы действовавшей в этот период ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы, в том числе с использованием ипотечных жилищных кредитов и займов, средств региональных и местных бюджетов, улучшили жилищные условия более 130 тыс. молодых семей. Соответствующая подпрограмма ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы предусматривает обеспечение жильём ещё 159 тыс. молодых семей. В 2010 году количество молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий и изъявивших желание стать участниками подпрограммы, составляло более 217 тыс.

Кроме того, ФЦП «Жилище» на 2012–2015 годы предусмотрены мероприятия по обеспечению жильём отдельных категорий граждан, реализуемые как в форме социальных выплат, так и в форме бюджетных инвестиций в жилищное строительство с последующим предоставлением построенных жилых помещений указанным категориям граждан в собственность или внаём:

- государственных гражданских служащих;
- прокуроров и следователей органов прокуратуры;
- молодых учёных;
- студентов и аспирантов;

спасателей аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также семей погибших (умерших) при исполнении должностных обязанностей указанных категорий спасателей.

Помимо социальных выплат, осуществляемых в рамках ФЦП «Жилище», существенные бюджетные расходы связаны с расходами федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий, не входящим в указанную федеральную целевую программу. В частности, в 2012 году около 9 млрд. рублей составили субсидии указанным категориям граждан на приобретение жилья и более 37 млрд. руб. – расходы на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих.

Ещё одним направлением бюджетных расходов в форме социальных выплат в сфере жилищного обеспечения граждан является перечисление средств материнского (семейного) капитала семьям-участницам программы, поскольку, по существующим оценкам, до 95% перечисленных средств было использовано на улучшение жилищных условий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 1203 утверждены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений. Данные субсидии предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закреплённого жилого помещения. При этом обеспечение жилыми помещениями означает предоставление благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений.

Субсидии предоставляются в размере, определяемом количеством на территории конкретных субъектов Федерации детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закреплённого жилого помещения и состоящих на учёте на его получение по состоянию на начало текущего финансового года, у которых возникает право на его получение в текущем финансовом году. Другими словами, критерием отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий является наличие в субъекте Федерации включённых в список на получение жилого помещения лиц рассматриваемой категории на начало текущего финансового года.

Финансирование расходов по обеспечению жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учёт до 1 января 2005 года (в случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации решения о предоставлении социальных выплат), осуществляется за счёт целевых средств федерального бюджета, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации в виде субвенций муниципальному образованию.

Предоставление жилых помещений в собственность

В рамках программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда Фондом ЖКХ с 2008 года софинансируются региональные программы по строительству жилья для переселяемых граждан, отвечающие требованиям, установленным Фондом ЖКХ в рамках суще-

ствующего законодательства. При этом средства Фонда ЖКХ составляют более 50 % всех расходов. Собственникам аварийных жилых помещений, как правило, предоставляются жилые помещения в собственность.

Расходы в рамках программы Фонда ЖКХ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда заместили бюджетные расходы, осуществлявшиеся (в существенно меньшем объёме) в период до 2007 года в рамках ФЦП «Жилище».

Помимо этого бюджетные инвестиции в строительство и приобретение жилых помещений в целях их последующего предоставления в собственность граждан осуществляются на основании:

Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;

Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно пункту 21 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», обеспечение жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более и которые до 1 января 2005 года были приняты органами местного самоуправления на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в том числе изменивших место жительства и принятых в связи с этим органами местного самоуправления на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях по новому месту жительства после 1 января 2005 года, и совместно проживающих с ними членов их семей осуществляется за счёт средств федерального бюджета по выбору гражданина, уволенного с военной службы, в форме предоставления:

жилого помещения в собственность бесплатно;

жилого помещения по договору социального найма;

единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения.

Военнослужащим – гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются жилищная субсидия или жилые

помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом по избранному постоянному месту жительства и в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, предусмотренными статьёй 151 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Статья 5 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает предоставление жилого помещения в собственность определённым категориям граждан. Так, по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководителя иного федерального органа исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, жилое помещение, приобретённое (построенное) за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, может быть предоставлено в собственность следующим лицам, имеющим право на единовременную социальную выплату в соответствии с частью 2 статьи 4 данного Федерального закона:

1) в равных долях членам семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел;

2) инвалидам I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел.

Предоставление жилого помещения в собственность лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, осуществляется в порядке и на условиях, которые определяются Правительством Российской Федерации, и в соответствии с нормой предоставления площади жилого помещения, установленной статьёй 7 данного Федерального закона. Правила предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1235 и регулируют отношения, связанные с предоставлением жилого помещения в собственность имеющим в соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения.

Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в от-

дельные законодательные акты Российской Федерации» сохраняет право на предоставление жилых помещений в собственность до повторного вступления в брак за вдовами (вдовцами) сотрудников, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел.

Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также предусматривает возможность предоставления жилого помещения в собственность бесплатно сотрудникам, имеющим специальные звания и проходящим службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органах Российской Федерации. Содержание нормы статьи 5 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» аналогично норме статьи 5 рассмотренного выше Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». При этом Правила предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 4.

Кроме того, осуществляются бюджетные инвестиции в целях строительства и приобретения жилых помещений для постоянного проживания имеющих специальные звания сотрудников федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена служба, приравненная к военной. В 2012 году объём таких бюджетных расходов составил более 114 млн. рублей.

Предоставление жилых помещений по договору социального найма, предоставление специализированных жилых помещений

Институт предоставления жилых помещений по договору социального найма гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, сохранил преемственность по отношению к нормам законодательства, действовавшим до вступления в силу Жилищного кодекса Российской Федерации. Сохраняется и преемственность обязательств по предоставлению жилых помещений по договору социального найма гражданам, принятым на жилищный учёт.

До 2005 года постановка на такую очередь происходила по основаниям низкой обеспеченности площадью жилых помещений. С вступлением в силу в 2005 году нового Жилищного кодекса стала действовать норма, согласно которой социальное жильё предоставляется внаём по договору социального найма лишь малоимущим гражданам. То есть, при наличии «старых» обязательств по обеспечению социальным жильём всех очередников, принятых на учёт до вступления в силу Жилищного кодекса Российской Федерации, с 1 марта 2005 года встать в очередь на получение социального жилья могут только граждане, признанные малоимущими из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий. При этом обязанность по обеспечению социальным жильём «старых» очередников, которые не являются малоимущими, просто выпала из поля зрения при разграничении государственных и муниципальных полномочий: муниципалитеты обеспечивают социальным жильём только малоимущих, государство – лишь отдельные категории граждан, установленные федеральными законами (многие из которых относятся к числу «старых» очередников, не являющихся малоимущими).

По состоянию на конец 2012 года на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях состояло 2,7 млн. семей, или 5% общего их числа.

Ежегодно обеспечиваются жилыми помещениями и улучшают жилищные условия лишь 5–7% семей, принятых на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях (до перехода к рыночной экономике – более 10%), таким образом, средний срок ожидания предоставления жилого помещения по договору социального найма составляет до 20 лет.

При этом объёмы нового строительства жилищного фонда социального использования невелики, в частности в 2010 году они составили только 1,4 млн. кв. метров из 11,0 млн. кв. метров вновь построенного жилья, предоставленного семьям, состоявшим на жилищном учёте. Таким образом, большая часть граждан, состоящих на жилищном учёте, улучшает свои жилищные условия путём получения жилых помещений в собственность с использованием бюджетных субсидий на приобретение жилья, льготных программ жилищного кредитования, покупки жилья в рассрочку и других программ, предполагающих использование собственных средств «очередника». Например, в 2009 году из 146,5 тыс. семей, состоявших на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях (либо имевших право на внеочередное предоставление жилых помещений), получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия, только 67,6 тыс. получили такие помещения по договору социального найма, из них в домах-новостройках – только 23,8 тыс. семей.

В настоящее время общая площадь жилых помещений, предоставленных по договору социального найма, составляет менее 12% жилищного фонда Российской Федерации или около 87% государственного и муниципального жилищного фонда.

Таким образом, к сожалению, в настоящее время строительство жилых помещений жилищного фонда социального использования осуществляется в недостаточных объёмах вследствие дефицита средств, в первую очередь средств местных бюджетов. Возможность бесплатной приватизации жилых помещений, предоставленных по договору социального найма, сохраняющаяся до 2013 года, создаёт отрицательные стимулы для органов местного самоуправления в части увеличения объёмов строительства жилищного фонда социального использования. Одним из актуальных направлений совершенствования государственной жилищной политики является разработка сбалансированной системы стимулов для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленной на увеличение объёмов предоставления органами местного самоуправления гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилых помещений по таким договорам с учётом установленного срока завершения бесплатной приватизации жилья в 2015 году и возможного совершенствования законодательства, регулирующего деприватизацию жилых помещений.

К жилым помещениям специализированного жилищного фонда (специализированные жилые помещения) относятся: служебные жилые помещения, жилые помещения в общежитиях, жилые помещения манёвренного фонда, жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения, жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами, жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан.

Наиболее значимым видом бюджетных расходов, связанных с предоставлением специализированных жилых помещений, являются бюджетные инвестиции из средств федерального бюджета в целях обеспечения военнослужащих федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, служебными жилыми помещениями и жилыми помещениями в общежитиях. В частности, в 2012 году такие расходы составили более 83 млрд. рублей.

Предоставление специализированных жилых помещений в жилищном фонде субъекта Российской Федерации – важный элемент государственной жилищной политики на региональном уровне. Так, например, в статье 3 закона Ставропольского края от 5 июля 2007 г. № 28-кз «О специализированном жилищном фонде Ставропольского края» указаны следующие категории граждан, имеющих право на предоставление служебных жилых помещений:

- 1) лица, замещающие государственные должности Ставропольского края;
- 2) депутаты Думы Ставропольского края, работающие в Думе Ставропольского края на профессиональной постоянной основе;

3) лица, замещающие должности государственной гражданской службы Ставропольского края;

4) педагогические работники, медицинские работники, работники культуры, работники системы социального обслуживания, работающие в государственных образовательных организациях Ставропольского края, медицинских организациях государственной системы здравоохранения Ставропольского края, государственных учреждениях культуры Ставропольского края и государственных учреждениях социального обслуживания населения Ставропольского края, расположенных в сельской местности.

В качестве примера регулирования предоставления жилых помещений в муниципальных общежитиях можно привести постановление администрации города Иркутска от 27 августа 2013 г. № 031–06–2355/13 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Принятие на учёт граждан, нуждающихся в жилых помещениях в муниципальных общежитиях города Иркутска». Данным постановлением установлен перечень граждан, имеющих право проживать в муниципальных общежитиях. В число таких граждан вошли не обеспеченные жилыми помещениями в городе Иркутске граждане:

принятые на работу в органы местного самоуправления города Иркутска, муниципальные учреждения города Иркутска, муниципальные унитарные предприятия города Иркутска, в аппарат Избирательной комиссии города Иркутска;

замещающие муниципальные должности в Думе города Иркутска, Избирательной комиссии города Иркутска на постоянной основе;

замещающие должность участкового уполномоченного полиции Управления МВД России по городу Иркутску и члены его семьи на время выполнения обязанностей по указанной должности до 01.01.2017 г.

В настоящее время общая площадь жилых помещений, предоставленных по договору найма специализированного жилого помещения, составляет около 1,5% жилищного фонда Российской Федерации или около 11% государственного и муниципального жилищного фонда.

Государственная политика предоставления специализированных жилых помещений также нуждается в совершенствовании. Служебные жилые помещения государственного жилищного фонда должны предоставляться только государственным служащим, которые в связи с характером исполнения ими служебных обязанностей должны проживать по месту службы или в непосредственной близости от него, а также отдельным категориям лиц, замещающих государственные должности, на срок исполнения служебных обязанностей и замещения государственных должностей.

Также необходимо прекратить практику предоставления жилых помещений по договору социального найма государственным служащим и отдельным категориям лиц, замещающих государственные должности,

не принятых на учёт органами местного самоуправления в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договору социального найма.

Порядок обеспечения судей, прокуроров и следователей Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями детализирован в постановлении Правительства Российской Федерации от 21 марта 2008 г. № 192 «О порядке обеспечения судей, прокуроров и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями». Этим постановлением установлено, что до внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации, ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете на соответствующий год Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Следственному комитету Российской Федерации и Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации на улучшение жилищных условий судей, прокуроров и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, используются этими органами на приобретение (строительство) на конкурсной основе отдельных жилых помещений для указанной категории лиц с отнесением этих помещений к специализированному жилищному фонду Российской Федерации.

Новые направления и ожидаемые результаты государственной жилищной политики

Основные перспективы развития жилищной сферы связаны с совершенствованием государственного регулирования, направленного на повышение доступности жилья для всех групп населения, исходя из их доходов и жилищных предпочтений, формирования комфортной среды в районах жилой застройки.

Государство должно активизировать усилия по стимулированию строительства жилья именно экономического класса в ценовой категории, доступной для граждан со средними и невысокими доходами, которым пока приобретение жилья не доступно. При этом удовлетворение такой жилищной потребности в рыночных условиях должно быть обеспечено не только доходами населения и возможностью финансирования приобретения жилья на рынке с помощью ипотечных кредитов. Искусственно расширять спрос путём повышения доступности ипотечных кредитов – слишком рискованная политика, как показал кризис 2008–2009 годов на рынке ипотеки в США. Поиск путей снижения цен на рынке строительства жилья экономического класса – более обоснованный подход.

В рамках жилищного строительства необходимо формирование более комфортной и удобной среды для жизни, отвечающей современным требованиям, а не устаревшим технологиям советского домостроения. Государство должно стимулировать внедрение новых подходов к проектированию и индустриальному домостроению энергоэффективных, экологически безопасных и комфортных жилищ в сегменте жилья экономического класса, которые позволят осуществлять массовое жилищное строительство и приобретать гражданам такое жильё по доступным ценам, в том числе строительство малоэтажного жилья (не только малоэтажных многоквартирных домов, но и коттеджей, таун-хаусов и др.).

После кризиса 2008–2009 годов во многих странах, в том числе в России, осознана актуальность поддержки не только строительства жилья для приобретения гражданами в собственность, но и в целях предоставления его гражданам по договорам найма (арендного жилищного фонда). Потребность в таком фонде связана с необходимостью повысить жилищную мобильность в целях поддержания миграционной активности населения, которая сегодня сдерживается отсутствием на рынке, особенно в мегаполисах и крупных городских центрах, предложения комфортных условий временного, а иногда и долгосрочного проживания на условиях найма жилья.

Также рассматривается возможность дополнительной поддержки строительства жилья, включая малоэтажное, некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами, чтобы снизить цену на жильё, исключив прибыль коммерческого застройщика, и напрямую «завязать» спрос и предложение. Фонд РЖС уже внедрил такую программу и продемонстрировал на практике огромный спрос граждан на участие в жилищно-строительных кооперативах. Однако дальнейшее развитие этого института возможно только при внесении изменений в федеральное законодательство.

Для увеличения доли вновь строящегося жилья, предоставляемого на условиях найма в жилищном фонде как социального, так и коммерческого использования, а также доли кооперативного жилья, нужны серьёзные структурные сдвиги в государственной политике, включая бюджетную политику. Указанные два направления, являющиеся приоритетами государственной жилищной политики на ближайшую перспективу, более детально рассматриваются ниже.

Развитие наёмного жилищного фонда

В настоящее время государственная жилищная политика отдаёт приоритет развитию жилищного фонда в собственности проживающих граждан. Существующий набор инструментов государственной жилищной политики фактически «подталкивает» граждан к решению своих жилищных проблем путём приобретения жилого помещения в собственности.

При этом многочисленные российские и зарубежные исследования показывают, что форма использования жилых единиц (собственность, наём в государственном, муниципальном или частном жилищном фонде, либо членство в жилищном кооперативе) и предпочтения в отношении различных типов жилых единиц (квартира, индивидуальный дом, дом блокированной застройки) зависят от доходов семьи, её предпочтений, стадии жизненного цикла семьи и места проживания (город, сельская местность, пригородные зоны).

Кроме того, международный опыт показывает, что преобладающим типом жилья в собственности проживающих является индивидуальный дом. Квартиры в многоквартирных домах в основном арендуются проживающими в них лицами (при этом квартиры в собственности проживающих в них в основном сосредоточены в малоэтажных многоквартирных домах).

Бесплатная приватизация квартир в многоквартирных домах в нашей стране привела к достаточно сложной ситуации управления многоквартирными домами в условиях необходимости согласования интересов большого числа собственников в одном доме, а также к появлению значительного числа собственников, не имеющих финансовых возможностей содержания жилой недвижимости, в том числе общего имущества в многоквартирных домах.

Основной целью развития наёмного жилищного сектора в Российской Федерации является расширение форм удовлетворения жилищной потребности для повышения доступности жилья.

Решение данной приоритетной задачи государственной жилищной политики позволит решить следующие задачи:

- 1) создать легальный рынок найма жилья;
- 2) увеличить объёмы жилищного строительства за счёт реализации коммерческих программ строительства доходных домов и социальных программ строительства домов жилищного фонда социального использования в целях предоставления по договорам найма (так называемый «некоммерческий наём»);
- 3) снять остроту проблемы «очереди» на жильё, снизить уровень социальной напряжённости в обществе, связанной с отсутствием перспектив улучшения жилищных условий у значительных групп населения;
- 4) создать условия для повышения миграционной активности населения и обеспечения притока рабочей силы в экономически эффективные отрасли и регионы;
- 5) сформировать условия для эффективного управления многоквартирным домом одним собственником всех квартир.

В настоящее время приоритет развития наёмного жилищного фонда в Российской Федерации в рамках государственной жилищной политики отражён в нормативных правовых документах федерального уровня.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным

и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» предусматривается обеспечить формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.

Приоритет развития сектора наёмного жилья отражён в Государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее также – Государственная программа).

В рамках Государственной программы предполагается реализация комплекса мер, включая совершенствование законодательного регулирования, а также меры государственной поддержки, направленные в первую очередь на строительство жилья в целях предоставления по договору найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования, стимулирование реализации государственно-частных партнёрств по строительству наёмных домов, в том числе на территориях инновационных территориальных кластеров, в рамках региональных программ развития наёмного жилищного фонда, поддержке лиц, являющихся наймодателями и нанимателями жилья, предупреждению и устранению злоупотреблений при найме жилых помещений.

Кроме того, Правительством Российской Федерации утверждён Перечень мероприятий по формированию рынка доступного арендного жилья и развитию некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода (распоряжение от 29 августа 2012 г. № 1556-р).

Ключевым элементом совершенствования законодательного регулирования развития арендного жилищного фонда стало принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования» (далее также – федеральный закон).

Федеральным законом предусмотрены следующие основные положения:

- 1) регулирование в Жилищном кодексе Российской Федерации института наёмного дома социального использования или коммерческого использования, в том числе ограничения (обременения) права собственности на все помещения в наёмном доме, на жилой дом, являющийся наёмным домом; установления, изменения и прекращения цели использования здания в качестве наёмного дома; ведения муниципального учёта наёмных домов социального использования; общих оснований предоставления государственной, муниципальной и (или) иной поддержки создания, эксплуатации наёмных домов социального использования;

- 2) регулирование в Жилищном кодексе Российской Федерации договора найма жилого помещения жилищного фонда социального ис-

пользования, в том числе определение наймодателей и нанимателей по такому договору, срока и порядка становления платы за наём по такому договору;

3) регулирование в иных федеральных законах (внесение изменений в 13 федеральных законов) норм, обеспечивающих реализацию основной цели проекта федерального закона, в том числе:

регулирование в Градостроительном кодексе Российской Федерации договора о строительстве и эксплуатации наёмного дома социального использования, договора о строительстве и эксплуатации наёмного дома коммерческого использования и порядка заключения на аукционах таких договоров; в Федеральном законе «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» – порядка предоставления земельных участков в аренду без торгов для строительства наёмных домов;

регулирование в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» порядка государственной регистрации установленного в соответствии с жилищным законодательством ограничения (обременения) права собственности на все помещения в наёмном доме, на жилой дом, являющийся наёмным домом;

регулирование в Федеральном законе «Об ипотеке (залоге недвижимости)» ипотеки наёмных домов.

Федеральным законом предусмотрено, что помещения в наёмных домах или жилые дома, являющиеся наёмными домами, должны находиться в собственности одного лица. В наёмном доме социального использования доля жилых помещений, предоставленных по договорам найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, в общем количестве жилых помещений в таком доме и доля общей площади таких жилых помещений в общей площади всех жилых помещений в таком доме должны составлять не менее пятидесяти процентов, а остальные жилые помещения могут предоставляться по договорам найма жилых помещений. В наёмном доме коммерческого использования все жилые помещения подлежат предоставлению по договорам найма жилых помещений.

Предусмотрено, что жилые помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования могут быть предоставлены гражданам, признанным по основаниям, установленным Жилищным кодексом Российской Федерации, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, а также гражданам, признанным по основаниям, установленным иными федеральными законами, указом Президента Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации или актом представительного органа местного самоуправления, нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, в случае, если:

доход и стоимость подлежащего налогообложению имущества гражданина и проживающих совместно с ним членов его семьи, не превышают максимального уровня, устанавливаемого органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации;

гражданин не признан и не имеет оснований быть признанным малоимущим в соответствии с установленным Жилищным кодексом Российской Федерации порядком.

В соответствии с федеральным законом, в первую очередь жилые помещения по договорам найма жилого помещения жилищного фонда социального использования должны быть предоставлены гражданам, принятым до 1 марта 2005 года на учёт в целях последующего предоставления жилых помещений по договорам социального найма, среди них вне очереди – гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания, и гражданам, страдающим тяжёлыми формами хронических заболеваний. Это позволит по желанию таких граждан и при наличии у них доходов на наём жилых помещений по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования сократить время ожидания предоставления жилых помещений по договору социального найма, а также уменьшить расходы бюджетов на обеспечение жильём таких граждан.

Предусмотрено, что срок договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования составляет не менее 1 года и не более 10 лет. Кроме того, предусмотрено, что наниматели таких жилых помещений имеют преимущественное право на заключение договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования на новый срок в случае, если их доходы не превышают установленного максимального уровня.

Предоставление субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления таких городов частичной поддержки на создание, эксплуатацию наёмных домов социального использования позволит решить жилищную проблему граждан с невысокими доходами с меньшими затратами общественных ресурсов, в том числе бюджетов, по сравнению со строительством и предоставлением жилых помещений по договорам социального найма.

Целью предоставления такой поддержки является снижение размера платы за наём жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования. Такая поддержка может предоставляться по решению субъекта Российской Федерации, муниципалитета, иного лица (например, Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, предприятия, которому необходимо обеспечить жильём своих работников).

Важной формой поддержки финансирования строительства наёмных домов социального использования является привлечение долго-

срочных кредитных ресурсов, в том числе с участием государственного института развития – ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», которым в настоящее время начата программа по предоставлению таких долгосрочных кредитных ресурсов.

К числу нерешённых пока проблем государственной жилищной политики, ограничивающих наёмный сектор жилья, относятся неравные экономические условия развития институтов собственности на жильё и найма жилья, определяемые различным характером государственного регулирования и различным уровнем государственной поддержки, в том числе:

наличие имущественных налоговых вычетов для покупателей жилых помещений и отсутствие таковых для нанимателей;

наличие возможности отнесения расходов работодателя на возмещение затрат (части затрат) работников по оплате процентов по ипотечным кредитам к расходам на оплату труда и отсутствие такой возможности при найме жилья работником;

отсутствие учёта специфики экономической деятельности граждан, связанной с предоставлением находящихся в их собственности жилых помещений внаём.

Несовершенство законодательного регулирования и несовершенство инфраструктуры рынка определяют также распространение негативных практик, определяющих дополнительные издержки и риски участников рынка найма жилых помещений, находящихся в частной собственности граждан, в том числе дополнительные издержки на урегулирование споров по вопросам, которые могли бы быть урегулированы в договоре найма жилого помещения.

В целях дальнейшего развития законодательной базы для формирования легального рынка найма жилья, защиты прав нанимателей и наймодателей жилых помещений, реализации проектов строительства наёмных домов коммерческого и социального использования, привлечения средств частных инвесторов и кредиторов к реализации таких проектов после принятия рассматриваемого проекта федерального закона целесообразно:

разработать и принять федеральный закон, направленный на защиту прав нанимателей и наймодателей жилых помещений, в котором на основе гражданского и жилищного законодательства детализировать права и обязанности наймодателя и нанимателя, процедуры заключения и исполнения договоров найма и договоров найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, а также отрегулировать правоотношения собственников, нанимателей и иных пользователей жилых помещений в многоквартирных домах с третьими лицами (соседями);

внести поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации в целях создания налоговых стимулов по строительству, приобретению наёмных домов, предоставлению жилых помещений внаём, а также в целях легализации существующего рынка найма жилых помещений, находящихся в собственности граждан.

Поддержка жилищно-строительных кооперативов и иных объединений граждан в жилищной сфере

Во многих странах институт кооперации успешно используется для удовлетворения жилищных потребностей различных категорий граждан, в том числе с невысокими доходами. В России также накоплен ценный опыт развития жилищно-строительных кооперативов, особенно в 1960–1980-е годы.

Как показывает анализ международного опыта, существование жилищного кооперативного сектора связано с рядом экономических причин:

кооперативы рассматриваются как элемент социального жилищного фонда, что предполагает использование бюджетных субсидий и/или налоговых льгот для кооперативов;

для кооперативов действуют более благоприятные условия получения кредитов, что связано с оценкой банками риска невозврата кредита, предоставленного кооперативу на более низком уровне, чем по кредитам индивидуальным заёмщикам;

кооперативная собственность на жильё позволяет во многих случаях более эффективно осуществлять управление и эксплуатацию жилищного фонда (в том числе за счёт высокого уровня прозрачности и подотчётности, демократических форм принятия решений);

кооперативы оказываются адекватным институтом для удовлетворения специфических жилищных потребностей отдельных групп населения (пожилых людей, инвалидов и т. п.).

Право владения кооперативным жильём имеет пониженную ликвидность по сравнению с правом собственности (продать можно только пай, а вступление в кооператив нового члена, как правило, должно быть утверждено решением соответствующего органа управления кооператива). Это делает кооперативное жильё гораздо менее привлекательным для спекулятивных и инвестиционных операций. Кроме того, это позволяет сохранять социальную и/или профессиональную однородность в кооперативах, созданных группами со специфическими жилищными потребностями (художники, врачи, инвалиды и т. п.).

В отличие от современной российской ситуации, в большинстве стран мира кооперативная собственность не исчезает в момент выплаты пая членом такого кооператива.

Таким образом, жилищные кооперативы занимают определённую нишу на жилищном рынке благодаря ряду положительных характерных черт:

строительство жилья, осуществляемое кооперативами, являющимися некоммерческими организациями, позволяет снизить затраты на строительство путём сокращения прибыли застройщика, поскольку основная цель – обеспечение жильём граждан-участников данных структур;

некоммерческий характер кооператива способствует экономному содержанию жилья, поскольку главной мотивацией является не извлечение прибыли от управления недвижимостью, а обеспечение качественного содержания жилого дома, своевременного ремонта и т. п.;

защищённость прав на проживание членов кооператива при условии выполнения согласованных правил и финансовых обязательств, формирование сообщества жильцов, объединённого общей целью по созданию благоприятной среды проживания и др.

Эти особенности определяют привлекательность для органов публичной власти кооперативов как объекта субсидирования в целях повышения доступности жилья для групп населения с невысокими доходами (относительно низкие риски нецелевого использования субсидий), что подтверждается государственной поддержкой многих типов кооперативов в большинстве стран.

К сожалению, сегодня в Российской Федерации жилищная кооперация практически не развивается. Так, в 2012 году только 4 тыс. семей улучшили свои жилищные условия путём участия в жилищно-строительных кооперативах, что составляет доли процента от общего количества улучшивших свои жилищные условия семей. Основная причина такой ситуации состоит в том, что на государственном уровне поддержка жилищной кооперации хотя и продекларирована, но практически не реализуется, за исключением жилищно-строительных кооперативов, создаваемых при поддержке Фонда «РЖС» (см. выше). Доступ жилищно-строительных кооперативов к земельным участкам для жилищного строительства в условиях открытых аукционов по предоставлению таких земельных участков затруднён, поскольку на таких аукционах жилищно-строительным кооперативам трудно «сопоставиться» с профессиональными коммерческими застройщиками/девелоперами.

Совершенствование законодательного регулирования является в настоящее время ключевым элементом создания условий развития жилищно-строительной кооперации. В частности, необходимо внести изменения в законодательство, предусматривающие новые возможности для развития жилищно-строительной кооперации при многоэтажной и малоэтажной застройке, в том числе формирование жилищно-строительных кооперативов, создаваемых при поддержке органов государственной власти и местного самоуправления, а также различные формы государственной поддержки предоставления земельных участков для жилищно-строительных кооперативов.

Развитию жилищно-строительной кооперации в перспективе может быть оказана и иная организационная поддержка (разработка типовых проектов, помощь в формировании кооперативов, организации строительства, привлечении кредитных средств на строительство и ремонт).

Заключение

Реализация государственной жилищной политики должна в обозримой перспективе привести к созданию комфортной среды обитания и жизнедеятельности для человека, обеспечению населения доступным и качественным жильём.

Государственной программой Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» предусматривается достижение к 2020 году качественно нового уровня состояния жилищной сферы, характеризующегося следующими целевыми ориентирами:

создание условий для улучшения демографической ситуации в стране, реализации эффективной миграционной политики, снижения социальной напряжённости в обществе;

увеличение доли граждан, имеющих возможность с помощью собственных и заёмных средств приобрести или снять необходимое жильё на рынке, построить индивидуальное жильё;

снижение доли домохозяйств, совместно проживающих в одном жилом помещении;

достижение уровня расселения в жилых помещениях, при котором среднее количество комнат в фактически занятых жилых помещениях будет соответствовать среднему количеству лиц, проживающих в таких помещениях;

отсутствие ветхого и аварийного жилищного фонда, снижение среднего уровня износа жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры до нормативного уровня;

приведение жилищного фонда к состоянию, отвечающему современным условиям энергоэффективности, экологическим требованиям, а также потребностям отдельных групп граждан (многодетные семьи, пожилые люди, инвалиды и т. д.);

повышение удовлетворённости населения Российской Федерации уровнем жилищно-коммунального обслуживания;

достижение средней обеспеченности общей площадью жилья на уровне 25–27 кв. метров общей площади на человека в 2015 году и 28–35 кв. метра – к 2020 году;

достижение уровня обеспеченности жилыми помещениями до 440–470 жилых помещений на 1000 человек;

формирование эффективного рынка наёмного жилищного фонда и развитие арендного жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода;

Таким образом, в результате реализации мероприятий государственной программы к 2020 году будет сформирован эффективный рынок жилья, который в сочетании с эффективными и адекватными мерами государственной поддержки отдельных категорий граждан обеспечит

комфортную среду проживания и жизнедеятельности для всех жителей Российской Федерации.

В городских и сельских поселениях будет сформирована комфортная среда проживания, отвечающая современным требованиям архитектурно-пространственной организации, состояния окружающей среды, экологическим стандартам, в том числе необходимости обеспечения полноценной жизнедеятельности для маломобильных групп населения, пенсионеров и инвалидов, благоустройства мест пребывания детей с родителями, повышения безопасности граждан и снижения вандализма, формирования условий для реализации культурной и досуговой деятельности граждан.

Планы комплексного освоения территорий и планы реконструкции застроенных территорий для массового строительства жилья экономического класса будут скоординированы с документами территориального планирования и градостроительного зонирования, предусматривающими согласованное развитие социальной и инженерной (включая дорожную и коммунальную) инфраструктур с учётом прогнозов по размещению новых производств и созданию новых рабочих мест.

Строительство жилья будет проводиться, в основном, частными коммерческими застройщиками, действующими в условиях свободной конкуренции, в том числе с привлечением частных подрядных строительных организаций. Некоммерческие частные застройщики (индивидуальные застройщики, кооперативы, некоммерческие организации, строящие и предоставляющие жильё внаём в жилищном фонде социального использования) будут получать государственную поддержку при условии строительства жилья экономического класса.

В результате роста реальных доходов населения, снижения инфляции, а также реализации мер по развитию ипотечного жилищного кредитования приобретение жилья в собственность или строительство индивидуального жилья с помощью ипотечного кредита к 2015 году станет доступно для 30 процентов семей, а к 2020 году – для 50 процентов семей.

Будет сформирована сбалансированная структура жилищного фонда различных видов использования для всех категорий граждан. При сохранении преобладания частного жилищного фонда, в котором проживают собственники – физические лица, в структуре жилищного фонда по видам использования заметное место займёт фонд кооперативов, а также жилищный фонд, предоставляемый по договорам найма, социального найма, а также найма в жилищном фонде социального использования.

ГЛАВА II ПРОБЛЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Основные характеристики жилищно-коммунального комплекса России и показатели его работы

Жилищный фонд: уровень благоустройства

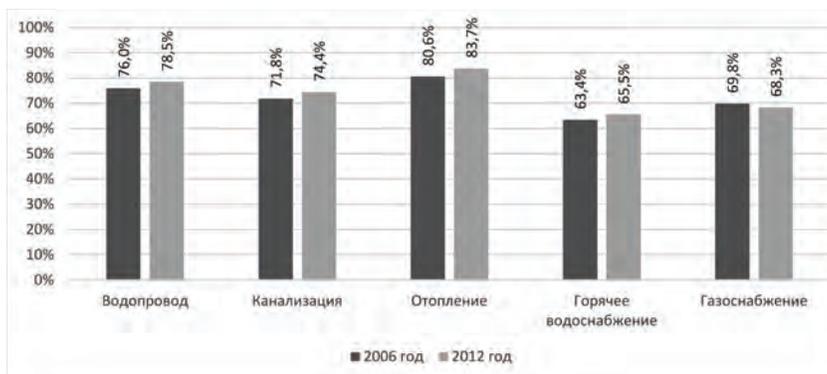
На начало 2013 года суммарная общая площадь жилых помещений составила 3348856,9 тыс. кв. м, из которых 72,4% приходилась на жилищный фонд в городских населённых пунктах. 87,0% жилищного фонда находилось в частной собственности, в том числе 83,5% – в собственности граждан и 3,5% в собственности юридических лиц, 9,0% – в муниципальной собственности, 3,7% – в государственной собственности и 0,3% – в иной собственности. Более чем две трети площади жилищного фонда (67,0% по итогам 2012 года) расположено в многоквартирных домах.

В среднем на 1 человека общая площадь жилых помещений составила 23,4 кв. м/чел., увеличившись по сравнению с результатом 2006 года более чем на 10%.

За период 2006–2012 годов доля жилищного фонда, находящегося в ветхом или аварийном состоянии, сократилась с 3,15% до 2,99%, из которых на долю аварийного жилищного фонда приходится 0,67%.

Уровень обеспеченности жилищного фонда доступом к коммунальной инфраструктуре за период 2006–2012 годов неуклонно повышался (см. рисунок 1, таблицу 1). Исключением является услуга газоснабжения, по которой уровень охвата сократился вследствие увеличения доли населения, проживающего в жилищном фонде, обеспеченном напольными электроплитами.

Рисунок 1. Обеспечение жилищного фонда доступом к коммунальной инфраструктуре



Источник: Росстат. форма № 1-жилфонд

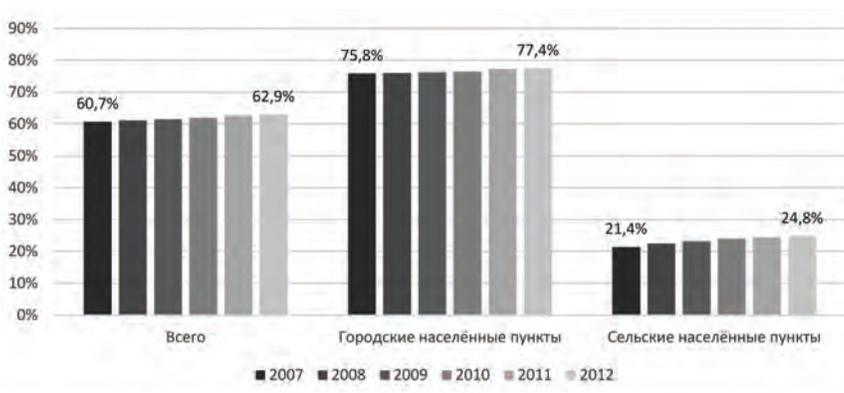
Таблица 1. Доля общей площади жилых помещений, обеспеченных доступом к коммунальной инфраструктуре, в общей площади жилых помещений России, %

Виды коммунальной инфраструктуры	В целом по России	В том числе	
		городские поселения	сельские поселения
Водоснабжение	78,5%	89,6%	49,1%
в т. ч. централизованное	72,0%	85,2%	37,2%
Водоотведение	74,4%	87,5%	39,9%
в т. ч. централизованное	62,7%	80,0%	17,2%
Отопление	83,7%	92,2%	61,3%
в т. ч. централизованное	63,4%	79,9%	20,2%
Горячее водоснабжение	65,5%	80,4%	26,5%
в т. ч. централизованное	52,3%	68,4%	9,9%
Газоснабжение (сетевым или сжиженным газом)	68,3%	66,2%	73,8%

Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 1-жилфонд. 2012 год

В целом за период 2007–2012 годов доля жилищного фонда, обеспеченного доступом ко всем коммунальным услугам, увеличилась с 60,7% до 62,9%, при этом в городских населённых пунктах этот доступ обеспечен более чем для трёх четвертей площади жилищного фонда, тогда как в сельских населённых пунктах – менее чем для пятой части (см. рисунок 2).

Рисунок 2. Доля жилищного фонда, оборудованного водопроводом, водоотведением, отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами



Источник: Росстат, форма № 1-жилфонд

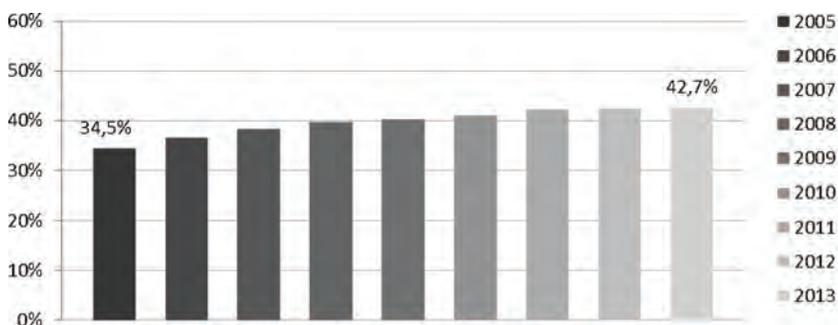
Следует отметить, что уровень благоустройства жилищного фонда в городских населённых пунктах Российской Федерации соответствует экономически развитым странам. Наиболее проблемными позициями во многих поселениях городского типа остаются горячее водоснабжение и водоотведение. В то же время уровень благоустройства жилищ в сельских населённых пунктах значительно отстаёт от уровня развитых стран, и решение задачи повышения уровня благоустройства жилищного фонда в сельских населённых пунктах является важной задачей повышения привлекательности жизни на селе, которой в настоящее время не уделяется должного внимания.

Коммунальный сектор: техническое состояние

Сектор водоснабжения

По состоянию на начало 2014 года 42,7% существующих сетей водоснабжения нуждалось в замене (см. рисунок 3). В 18 субъектах Российской Федерации в замене нуждалось более половины существующей сети водоснабжения, в том числе в трёх субъектах Российской Федерации (Камчатский край, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Калмыкия) – более двух третей существующей сети. Лишь в двух субъектах Российской Федерации (Ненецкий автономный округ и Чукотский автономный округ) в замене нуждалось менее 10% сетей.

Рисунок 3. Доля протяжённости сетей, нуждающихся в замене, в суммарной протяжённости сетей водоснабжения



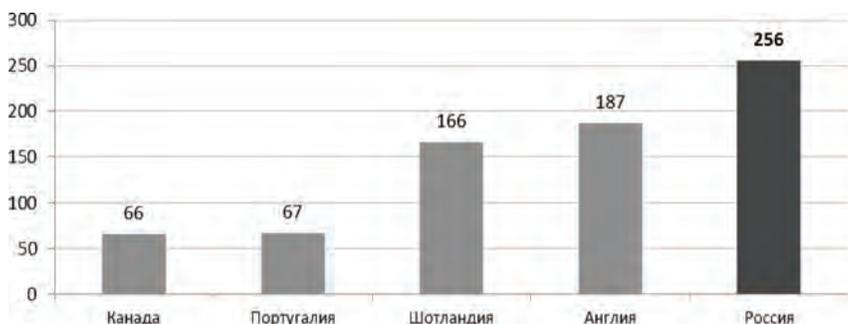
Источник: Росстат, форма № 1-водопровод

При нормативной потребности в ежегодной замене 4% протяжённости сетей фактически в 2012 году было заменено лишь 1,5%; ни в одном из субъектов Российской Федерации в 2012 году не были выполнены работы по замене изношенных сетей водоснабжения в объёме, соответствующем нормативным требованиям, при этом в 4 субъектах Российской Федерации (Тамбовская область, Республика Калмыкия, Республика Ингушетия, Республика Бурятия) было заменено менее 0,5% сетей водоснабжения.

В течение года на объектах и сетях водоснабжения фиксируется более 142 тыс. аварий (256 аварий в расчёте на 1000 км сети водоснабжения)

(см. рисунок 4), при этом в 11 субъектах Российской Федерации аварии фиксируются на каждом втором километре водопроводной сети.

Рисунок 4. Количество аварий на сетях водоснабжения в расчёте на 1000 км сетей



Источник: Росстат, форма № 1-водопровод, Ofwat

Из-за плохого состояния сетей водоснабжения до потребителей не доходит 21,5% воды, подаваемой в сети предприятиями водоснабжения (см. рисунок 5); в 12 субъектах Российской Федерации потери составляют более трети объёма воды, подаваемой в сети водоснабжения, при этом в Карачаево-Черкесской Республике потери составляют 51% подаваемой в сети воды.

Рисунок 5. Доля потерь воды в сетях водоснабжения в суммарном объёме воды, отпущенной в сети



Источник: Росстат, форма № 1-водопровод, Ofwat

Очистке до нормативного уровня подвергается лишь 55,5% воды, подаваемой в сети водоснабжения, остальной объём воды подаётся недостаточно очищенным или без очистки; в 33 субъектах Российской Федерации до нормативного уровня очищается менее трети воды, подаваемой в сети водоснабжения, при этом в Курской области, Орловской области, Ненецком автономном округе, Республике Ингушетия, Республике Северная Осетия – Алания, Республике Мордовия, Республике Алтай, Республике

Тыва весь объём подаваемой в сети водоснабжения воды не соответствует по качеству очистки нормативным требованиям.

На начало 2014 года суммарная потребность в инвестициях на модернизацию и развитие сектора в целом по России составила 1298,2 млрд. руб. в текущих ценах, в том числе:

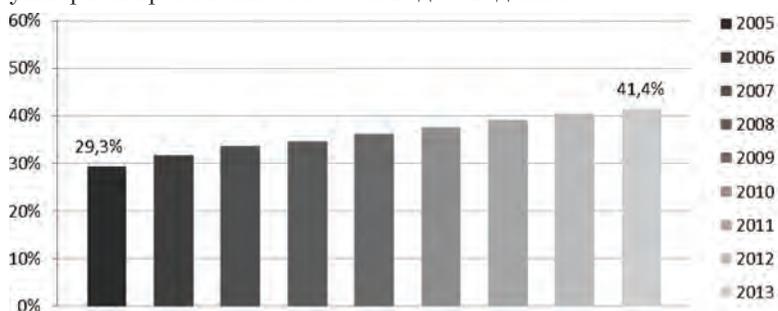
- 23,9 млрд. руб. на строительство новых сетей водоснабжения,
- 987,5 млрд. руб. на замену изношенных сетей водоснабжения,
- 227,1 млрд. руб. на строительство новых станций водоподготовки,
- 54,9 млрд. руб. на реконструкцию существующих станций водоподготовки,
- 4,9 млрд. руб. на строительство новых насосных станций.

Инвестиции по итогам 2013 года составили 38,3 млрд. руб., что соответствует 3,0% от инвестиционной потребности сектора на начало 2014 года.

Сектор водоотведения и очистки сточных вод

По состоянию на начало 2014 года 41,4% канализационных сетей нуждалось в замене; в 14 субъектах Российской Федерации в замене нуждалось более половины протяжённости канализационной сети, в том числе в трёх субъектах Российской Федерации (г. Москва, Курганская область, Республика Северная Осетия – Алания) – более двух третей существующей сети; лишь в трёх субъектах Российской Федерации (Челябинская область, Республика Алтай, Чукотский автономный округ) в замене нуждалось менее 10% протяжённости канализационных сетей (см. рисунок 6).

Рисунок 6. Доля протяжённости сетей, нуждающихся в замене, в суммарной протяжённости сетей водоотведения

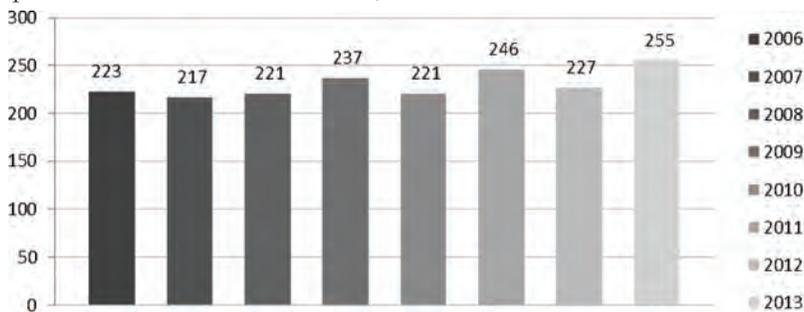


Источник: Росстат, форма № 1-канализация

При нормативной потребности в ежегодной замене 4% протяжённости сетей фактически в 2012 году было заменено лишь 0,4%; ни в одном из субъектов Российской Федерации в 2012 году не были выполнены работы по замене изношенных канализационных сетей в объёме, соответствующем нормативным требованиям, при этом в 4 субъектах Российской Федерации (Республика Адыгея, Республика Ингушетия,

Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Хакасия) в 2012 году работы по замене изношенных канализационных сетей не проводились. При сохранении существующих темпов замены они будут полностью обновлены лишь через 255 лет (см. рисунок 7).

Рисунок 7. Срок полной замены канализационных сетей исходя из фактических темпов их замены, лет

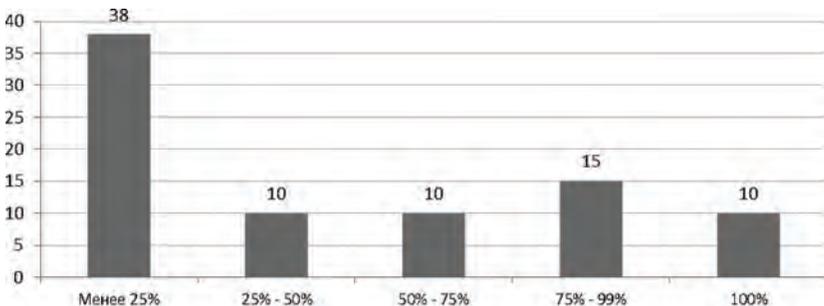


Источник: Росстат, форма № 1-канализация

В среднем в течение года в расчёте на 100 км канализационных сетей происходит 17 аварий.

В среднем по Российской Федерации очистке до нормативного уровня подвергается лишь 45% сточных вод, принимаемых от потребителей, остальной объём сточных вод сбрасывается в природные водоёмы недостаточно очищенным или без очистки; в 38 субъектах Российской Федерации до нормативного уровня очищается менее четверти принятых от потребителей сточных вод (см. рисунок 8).

Рисунок 8. Группировка субъектов Российской Федерации по доле нормативной очистки сточных вод



Источник: Росстат, форма № 1-канализация

На начало 2014 года суммарная потребность в инвестициях на модернизацию и развитие сектора в целом по России составила 807,3 млрд. руб. в текущих ценах, в том числе

- 19,8 млрд. руб. на строительство новых канализационных сетей,
- 275,8 млрд. руб. на замену изношенных канализационных сетей,
- 392,9 млрд. руб. на строительство новых канализационных очистных станций (КОС),
- 111,5 млрд. руб. на реконструкцию существующих КОС,
- 7,3 млрд. руб. на реконструкцию и строительство канализационных насосных станций.

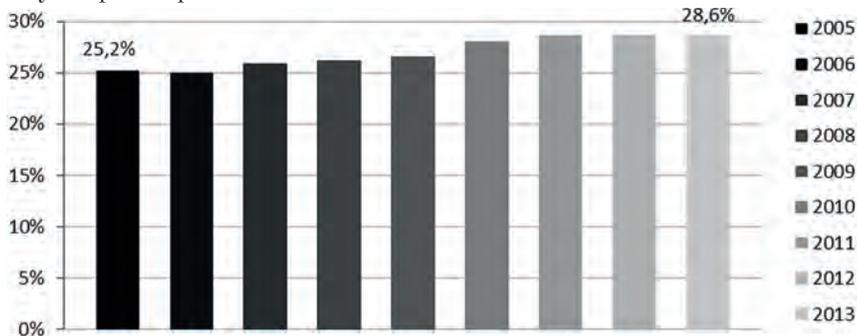
Инвестиции по итогам 2013 года составили 32,7 млрд. руб., что соответствует 4,1% от инвестиционной потребности сектора на начало 2014 года.

Сектор централизованного теплоснабжения

По данным технической инвентаризации в Российской Федерации физический износ основных фондов котельных составляет 55%, центральных тепловых пунктов – 50,1%, тепловых сетей – 62,8%, тепловых насосных станций – 52,3%.

По состоянию на начало 2014 года 28,6% сетей теплоснабжения нуждалось в замене; в 4 субъектах Российской Федерации (Астраханская область, Республика Северная Осетия – Алания, Камчатский край, Сахалинская область) в замене нуждалось более половины протяжённости сетей теплоснабжения; лишь в пяти субъектах Российской Федерации (г. Москва, Чеченская Республика, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Чукотский автономный округ) в замене нуждалось менее 10% протяжённости сетей теплоснабжения (см. рисунок 9).

Рисунок 9. Доля протяжённости сетей, нуждающихся в замене, в суммарной протяжённости сетей теплоснабжения



Источник: Росстат, форма № 1-ТЕП

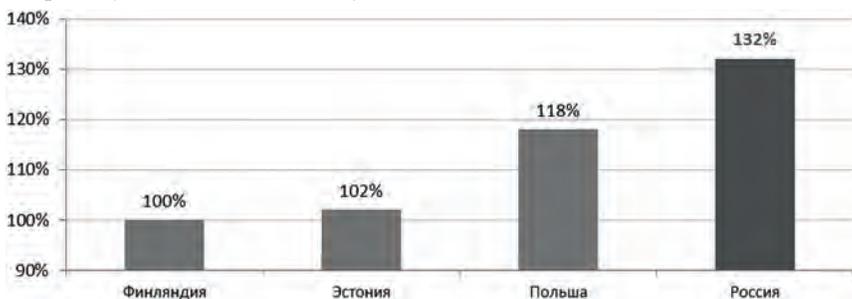
Из-за плохого состояния сетей теплоснабжения до потребителей не доходит 10,8% тепла, подаваемого в сети; в 9 субъектах Российской Федерации потери тепловой энергии в сетях теплоснабжения превышают 20% (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Мордовия, Алтайский край, Республика Саха

(Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Магаданская область, Сахалинская область). Следует отметить, что достоверность этих статистических данных достаточно сомнительно, а проверить её затруднительно в следствие достаточно низкого уровня приборной оснащённости потребителей тепловой энергии.

В среднем в течение года в расчёте на 100 км сети теплоснабжения (в двухтрубном исчислении) происходит 5,5 аварий.

В расчёте на единицу тепловой энергии российские предприятия теплоснабжения тратят на треть больше топлива, чем предприятия теплоснабжения Финляндии (см. рисунок 10).

Рисунок 10. Расход топлива на производство единицы тепловой энергии (Финляндия = 100 %)



Источник: Росстат, форма № 1-ТЕП

На начало 2014 года суммарная потребность в инвестициях на модернизацию и развитие сектора в целом по России составила 2 860,7 млрд. руб. в текущих ценах, в том числе:

- 160,5 млрд. руб. на строительство новых сетей теплоснабжения,
- 1750,6 млрд. руб. на замену изношенных сетей теплоснабжения,
- 544,9 млрд. руб. на строительство новых котельных,
- 404,6 млрд. руб. на реконструкцию существующих котельных.

Инвестиции по итогам 2013 года составили 111,9 млрд. руб., что соответствует 3,9% от инвестиционной потребности сектора на начало 2014 года.

Потребление коммунальных услуг

На протяжении 2007–2012 годов объёмы потребления населением холодной и горячей воды и, соответственно, объёмы водоотведения неуклонно снижались средними темпами на уровне 4–5% ежегодно. Такие показатели связаны с установкой приборов учёта водопотребления, а также современного сантехнического оборудования и, как следствие, с сокращением непроизводительных потерь у потребителя. Объёмы потребления услуг отопления и сетевого газоснабжения практически не изменились, по услуге электроснабжения объём потребления ежегодно увеличивался в среднем на 4,2%, что связано с увеличением энергооборужённости быта россиян (см. таблицу 2).

Таблица 2. Удельные объёмы потребления коммунальных ресурсов населением⁷

	Единица измерения	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Водоснабжение	л/сутки	284	278	268	258	233	220
- холодное водоснабжение	л/сутки	203	199	191	184	164	154
- горячее водоснабжение	л/сутки	81	79	77	74	69	66
Водоотведение	л/сутки	259	255	260	234	214	200
Теплоснабжение	Гкал/кв. м в год	0,52	0,51	0,51	0,51	0,48	0,47
- отопление	Гкал/кв. м в год	0,33	0,33	0,33	0,34	0,32	0,31
- горячее водоснабжение	Гкал/чел. в год	0,19	0,18	0,18	0,17	0,16	0,16
Электроснабжение	кВтч/чел. в месяц	66	71	72	74	78	80
Сетевое газоснабжение	куб. м/чел. в месяц	46	48	48	47	47	47

Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Население является основным потребителем коммунальных услуг, на его долю приходится более двух третей полезного отпуска холодной воды, тепловой энергии, принятых сточных вод. По услугам электроснабжения и сетевого газоснабжения на долю населения приходится лишь около пятой части, основным потребителем коммунальных услуг в этих секторах являются промышленные предприятия и прочие коммерческие потребители (см. таблицу 3).

Таблица 3. Доля населения в доходах организаций ЖКК и объёмах потребления коммунальных ресурсов

Вид услуги		2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Всего ЖКУ	доходы	44%	43%	42%	40%	41%	42%
Холодное водоснабжение	объём потребления	64%	64%	65%	63%	61%	62%
	доходы	57%	58%	60%	61%	61%	61%
Водоотведение	объём потребления	69%	68%	71%	70%	67%	68%
	доходы	60%	60%	63%	64%	64%	62%
Теплоснабжение	объём потребления	67%	66%	66%	65%	71%	65%
	доходы	60%	59%	60%	61%	62%	60%
Электроснабжение	объём потребления	22%	26%	28%	27%	29%	30%
	доходы	20%	21%	23%	20%	21%	23%
Сетевое газоснабжение	объём потребления	22%	22%	17%	17%	20%	20%
	доходы	28%	27%	22%	21%	22%	23%

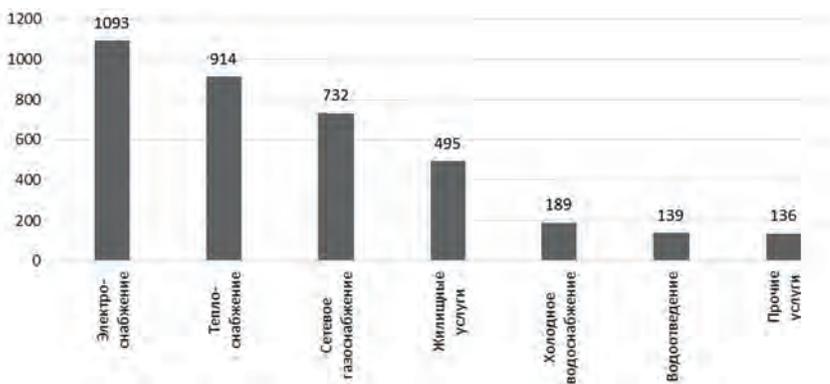
Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

⁷ Примечание: объём потребления населением горячей воды указывается в форме 22-ЖКХ (сводная) начиная с отчётности за I квартал 2011 года. Величина показателя за предыдущие годы определена исходя из удельных объёмов потребления населением тепловой энергии на цели ГВС.

Финансовое положение организаций ЖКК и проблемы долгов

По итогам 2012 года суммарные доходы организаций жилищно-коммунального комплекса составили 3,70 трлн. руб. Около трети от всех доходов приходится на организации коммунального электроснабжения (продажа электроэнергии низкого напряжения), ровно четверть – организации коммунального теплоснабжения, пятая часть – организации газоснабжения (продажа сетевого газа низкого давления), менее десятой части – на организации водопроводно-канализационного хозяйства (см. рисунок 11).

Рисунок 11. Доходы организаций ЖКК России по итогам 2012 года, млрд. руб.



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

На протяжении 2007–2011 годов темпы роста удельных (в расчёте на единицу услуги) доходов организаций ЖКК превышали темпы инфляции, однако по итогам 2012 года по всем секторам коммунального комплекса, кроме сектора сетевого газоснабжения, удельные доходы, выраженные в постоянных ценах 2012 года, сократились.

Наиболее высокие темпы роста удельных доходов в постоянных ценах 2012 года сохранялись по услуге сетевого газоснабжения, наименьшие темпы роста были зафиксированы по услугам теплоснабжения (см. таблица 4).

Таблица 4. Доход организаций ЖКК от предоставления жилищно-коммунальных услуг населению в расчёте на единицу коммунального ресурса/услуги в постоянных ценах 2012 года

	Единица измерения	Удельный доход						Темп изменения за период	
		2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	CAGR ⁸ 2007–2012 гг.	2012 год
Жилищная услуга	руб./кв. м	145,0	166,1	226,6	218,4	206,1	214,1	8,1%	3,9%

⁸ CAGR – средневзвешенный темп прироста за период.

Холодное водоснабжение	руб./куб. м	13,3	14,0	15,5	15,7	19,8	18,4	6,7%	-7,2%
Водоотведение	руб./куб. м	11,2	11,4	12,0	13,4	15,0	14,6	5,5%	-2,5%
Теплоснабжение	руб./Гкал	976,9	1027,3	1112,7	1144,4	1262,8	1240,4	4,9%	-1,8%
Электроснабжение	руб./кВтч	1,9	2,1	2,3	2,6	2,6	2,4	5,2%	-7,3%
Сетевое газоснабжение	руб./куб. м	1,8	2,0	2,0	2,2	2,9	3,0	11,0%	3,8%

Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Темпы роста удельных расходов организаций коммунального комплекса стабильно превышали темпы инфляции. В целом за период 2007–2012 годов наиболее значительно выросли удельные расходы организаций сетевого газоснабжения (средний ежегодный темп прироста составил 12,0%), наименьшими были средние ежегодные темпы прироста удельных расходов по услуге электроснабжения (3,7%) (см. таблица 5).

Таблица 5. Расходы организаций ЖКК по производству и предоставлению жилищной услуги и коммунальных ресурсов в расчёте на единицу коммунального ресурса/услуги в постоянных ценах 2012 года

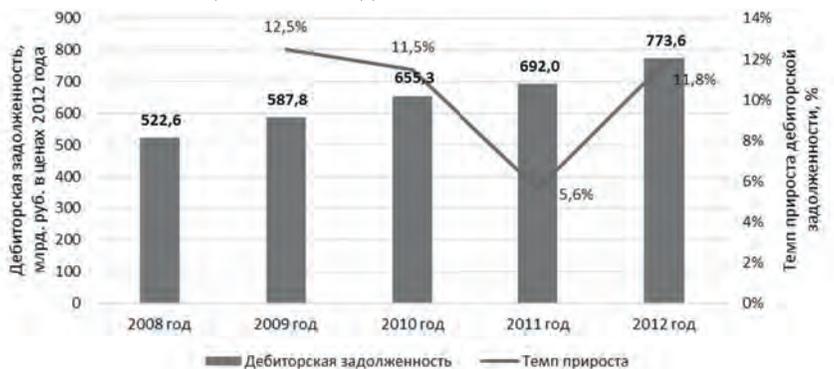
	Единица измерения	Удельный доход						Темп изменения за период	
		2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2007–2012 гг.	2012 год
Жилищная услуга	руб./кв. м	160,2	174,4	230,9	222,8	209,0	215,2	6,1%	3,0%
Холодное водоснабжение	руб./куб. м	13,5	14,0	15,5	15,7	18,1	18,5	6,4%	1,8%
Водоотведение	руб./куб. м	10,8	10,9	11,5	12,6	14,5	14,7	6,5%	1,6%
Теплоснабжение	руб./Гкал	1013,1	1071,3	1124,0	1178,3	1304,4	1316,8	5,4%	1,0%
Электроснабжение	руб./кВтч	1,9	2,1	2,3	2,5	2,5	2,3	3,7%	-7,7%
Сетевое газоснабжение	руб./куб. м	1,7	1,9	1,9	2,1	2,8	2,9	12%	4,6%

Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Проблема формирования и роста задолженности потребителей по оплате жилищно-коммунальных услуг и энергоресурсов является одной из серьёзных проблем жилищно-коммунального комплекса России. Выраженная в постоянных ценах 2012 года, суммарная дебиторская задолженность организаций жилищно-коммунального комплекса достигла по итогам 2012 года уровня 773,6 млрд. руб., увеличившись по сравнению с результатом 2008 года в полтора раза. Наиболее высо-

кие ежегодные темпы прироста суммарной дебиторской задолженности были зафиксированы в 2009 году (+12,5% к результату предыдущего года) и 2012 году (+11,8%). Наименьший темп прироста, +5,6%, был зафиксирован в 2011 году (см. рисунок 12)

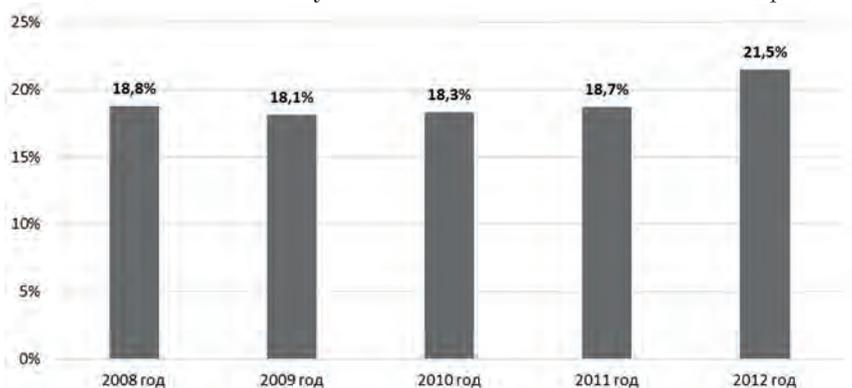
Рисунок 12. Суммарная дебиторская задолженность организаций жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации, выраженная в постоянных ценах 2012 года



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

По результатам 2012 года суммарная дебиторская задолженность организаций жилищно-коммунального комплекса была сопоставима с 21,5% доходов этих организаций от основного вида деятельности, что является максимальным значением показателя за весь период анализа (см. рисунок 13).

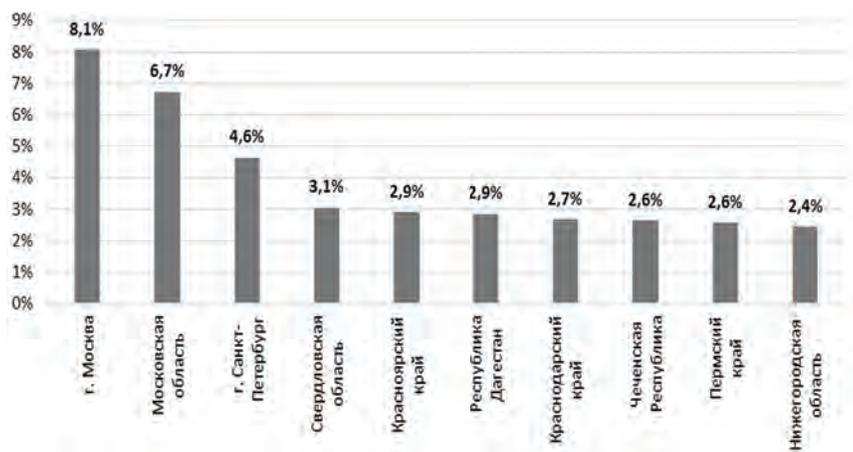
Рисунок 13. Соотношение дебиторской задолженности и доходов организаций жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

В разрезе субъектов Российской Федерации наибольшая доля суммарной дебиторской задолженности сконцентрирована в наиболее крупных регионах России, а также в двух регионах Северо-Кавказского федерального округа – Чеченской Республике и Республике Дагестан (см. рисунок 14). Отметим, что в сумме на три субъекта Российской Федерации с наибольшей численностью населения (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область) приходится почти пятая часть всей суммарной задолженности организаций жилищно-коммунального комплекса.

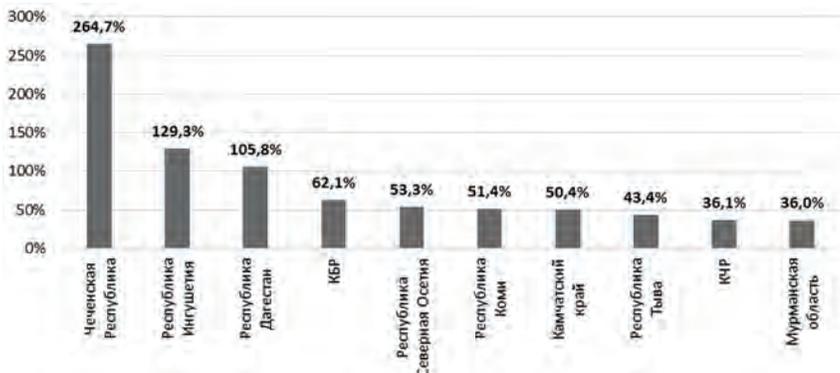
Рисунок 14. Субъекты Российской Федерации с наибольшей долей в суммарной дебиторской задолженности организаций жилищно-коммунального комплекса



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Наиболее серьезная проблема дебиторской задолженности для организаций жилищно-коммунального комплекса национальных республик, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, а также регионов Крайнего Севера и Дальнего Востока. В частности, в Республике Ингушетия и Республике Дагестан суммарная дебиторская задолженность организаций жилищно-коммунального комплекса превышает уровень доходов этих организаций за год, а в Чеченской Республике суммарная дебиторская задолженность организаций жилищно-коммунального комплекса в 2,6 раза больше уровня доходов этих организаций за год (см. рисунок 15).

Рисунок 15. Субъекты Российской Федерации с наибольшей долей дебиторской задолженности в доходах от основного вида деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса

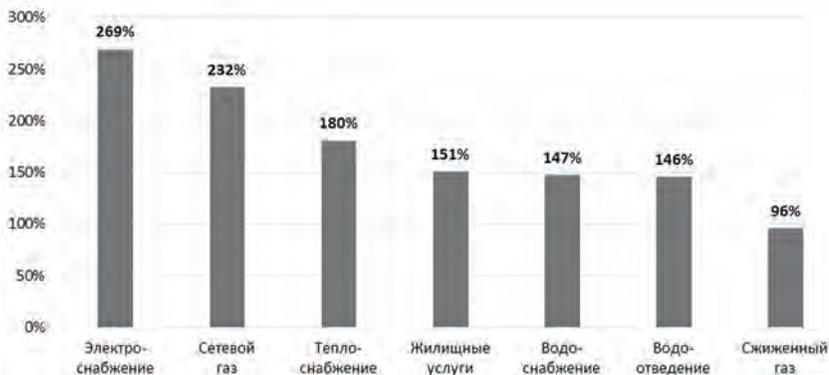


Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Примечание: КБР – Кабардино-Балкарская Республика; КЧР – Карачаево-Черкесская Республика

Дебиторская задолженность населения за потреблённые жилищно-коммунальные услуги за период 2008–2012 годов возросла в 1,8 раза – с 214,2 до 379,7 млрд. руб. Рост задолженности был зафиксирован по всем ЖКУ, кроме услуги снабжения сжиженным газом, что объясняется значительным сокращением объёмов потребления данной услуги. Наибольший темп роста задолженности был зафиксирован по услуге электро-снабжения (269%), второй по величине темп роста задолженности был по услуге сетевого газоснабжения (232%), при этом в 2009 и 2011 годах дебиторская задолженность населения по услуге сетевого газоснабжения ежегодно увеличивалась на треть (см. рисунок 16).

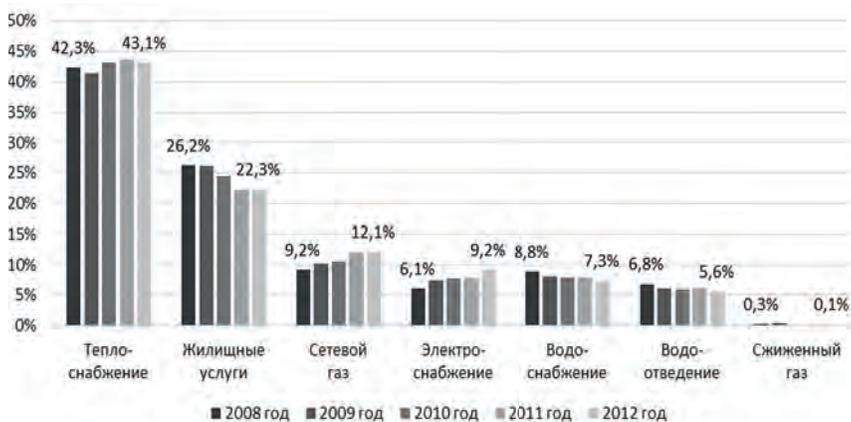
Рисунок 16. Темпы роста дебиторской задолженности населения, выраженной в постоянных ценах 2012 года, за период 2008–2012 годов



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

В структуре суммарной дебиторской задолженности населения основная часть приходится на задолженность по услуге теплоснабжения (163,7 млрд. руб. в постоянных ценах 2012 года, 43,1% от суммарной задолженности населения). Более пятой части дебиторской задолженности населения приходится на задолженность по жилищным услугам (84,5 млрд. руб., 22,3%), при этом за период анализа доля задолженности населения по этой услуге сократилась наиболее значительно (2008 год – 26,2%, 2012 год – 22,3%) (см. рисунок 17).

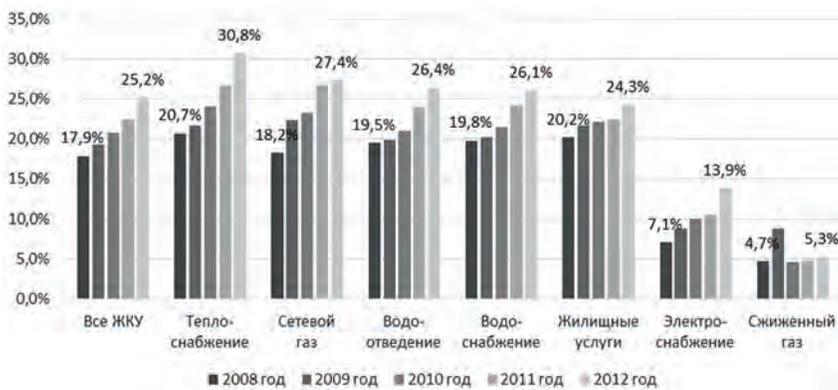
Рисунок 17. Структура дебиторской задолженности населения по отдельным жилищно-коммунальным услугам за период 2008–2012 годов



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Несмотря на то, что по отдельным секторам жилищно-коммунального комплекса установились различные темпы роста дебиторской задолженности, степень серьёзности проблемы неплатежей населения за потреблённые ЖКУ возросла для всех без исключения секторов жилищно-коммунального комплекса. В целом по всем ЖКУ соотношение дебиторской задолженности населения и доходов от предоставления ему ЖКУ возросло с 17,9% до 25,2% (см. рисунок 18). Наиболее стремительно величина этого показателя увеличилась по электроснабжению (рост в 1,96 раза с 7,1% в 2008 году до 13,9% в 2012 году), наибольшее значение показателя сохранялось по услуге теплоснабжения (2008 год – 20,7%, 2012 год – 30,8%).

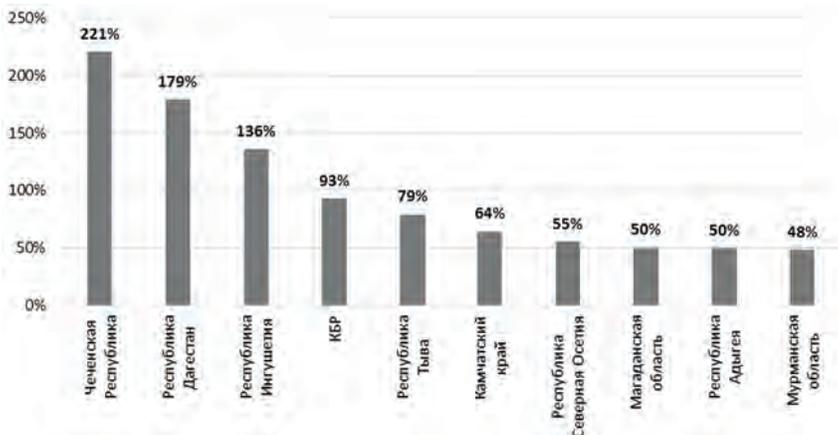
Рисунок 18. Соотношение дебиторской задолженности населения и доходов от предоставления ЖКУ населению по отдельным секторам жилищно-коммунального комплекса России за период 2008–2012 годов.



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

В разрезе субъектов Российской Федерации проблема неплатежей населения в целом за все ЖКУ наиболее остра в национальных республиках Северного Кавказа, регионах Крайнего Севера и Дальнего Востока (см. рисунок 19).

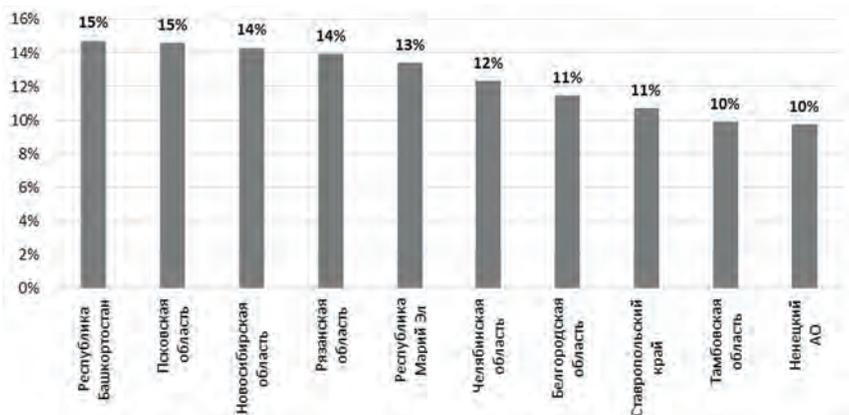
Рисунок 19. Десять субъектов Российской Федерации с наибольшей долей дебиторской задолженности населения в сумме по всем ЖКУ в доходах от основного вида деятельности по итогам 2012 года



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Минимальное значение показателя, то есть наилучшее по сравнению с другими регионами положение с неплатежами потребителей за ЖКУ, по итогам 2012 года было у организаций ЖКК Ненецкого автономного округа, Тамбовской области, Ставропольского края, Белгородской области и Челябинской области (см. рисунок 20).

Рисунок 20. Десять субъектов Российской Федерации с наименьшей долей дебиторской задолженности населения в сумме по всем ЖКУ в доходах от основного вида деятельности по итогам 2012 года



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Доступность оплаты жилищно-коммунальных услуг для населения

По результатам анализа проблемы неплатежей населения возникает вопрос: в чём причина столь значительной разницы в ситуации с неплатежами населения за ЖКУ в различных субъектах Российской Федерации?

Традиционным объяснением причины возникновения и роста неплатежей населения за ЖКУ является высокая тяжесть бремени оплаты ЖКУ для населения. Но долгосрочные статистические наблюдения опровергают справедливость этого объяснения.

Федеральное законодательство установило, что решения об установлении тарифов для населения на коммунальные услуги должно производиться только после оценки экономической доступности коммунальных услуг с использованием системы критериев доступности (см. таблицу 6). Часть из представленных критериев далеко не безупречна. Например, если доля населения с доходами ниже прожиточного минимума больше 12%, то любое значение тарифа можно считать недопустимым, что абсурдно. Серьёзные претензии следует предъявить и к критерию «уровень собираемости платежей за коммунальные услу-

ги», поскольку многие факторы, например, – работа с неплательщиками, на него влияет гораздо больше, чем ограничения по доходам. Но поскольку такие критерии официально утверждены приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 23 августа 2010 года № 378 «Об утверждении методических указаний по расчёту предельных индексов размера платы граждан за коммунальные услуги», то будем использовать их для анализа доступности. На нижеследующих рисунках представлена информация о фактической величине критериев экономической доступности в среднем по Российской Федерации за период 2000–2012 годов.

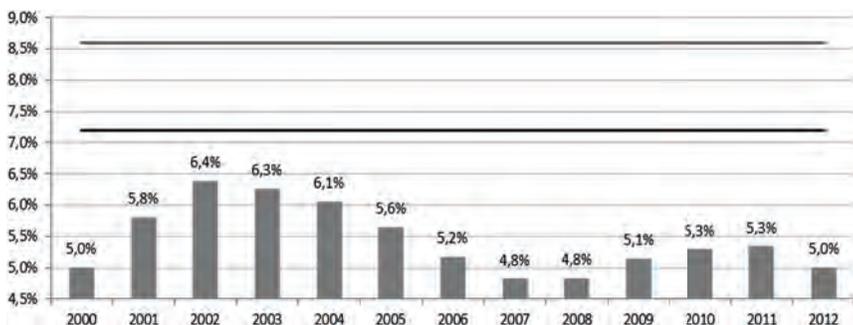
Таблица 6. Система критериев экономической доступности коммунальных ресурсов и услуг для населения

Критерий экономической доступности	Уровень доступности		
	высокий	доступный	недоступный
Доля расходов на коммунальные услуги в совокупном доходе семьи	от 6,3 % до 7,2 %	от 7,2 % до 8,6 %	свыше 8,6 %
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума	до 8 %	от 8 % до 12 %	свыше 12 %
Уровень собираемости платежей за коммунальные услуги	от 92 % до 95 %	от 85 % до 92 %	ниже 85 %
Доля получателей субсидий на оплату коммунальных услуг в общей численности населения	не более 10 %	от 10 % до 15 %	свыше 15 %

Источник: приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 23 августа 2010 года № 378 «Об утверждении методических указаний по расчёту предельных индексов размера платы граждан за коммунальные услуги», приложение 2

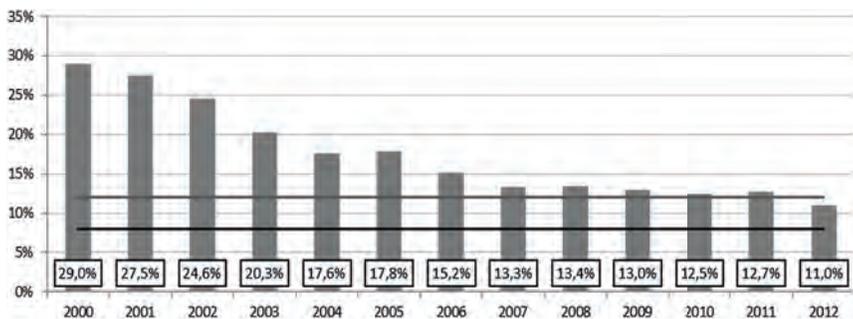
Как видно из результатов, представленных на рисунках 21–24, в период 2008–2012 годов коммунальные услуги были более чем доступны по трём из четырёх критериев экономической доступности. Исключением является критерий «Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума», в соответствии с которым коммунальные услуги в среднем по России стали доступны лишь в 2012 году. О качестве этого критерия уже говорилось выше.

Рисунок 21. Фактические и целевые значения критерия экономической доступности «Доля расходов на коммунальные услуги в совокупном доходе семьи» в среднем по Российской Федерации за период 2000–2012 годов.



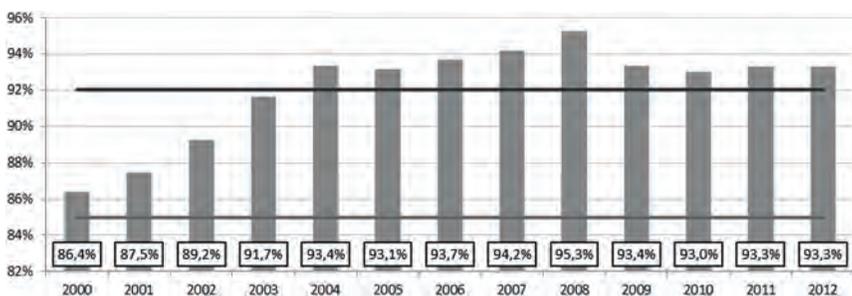
Источник: среднедушевой доход – Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_11g.htm;
расходы на коммунальные услуги – Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Рисунок 22. Фактические и целевые значения критерия экономической доступности «Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума» в среднем по Российской Федерации за период 2000–2012 годов.



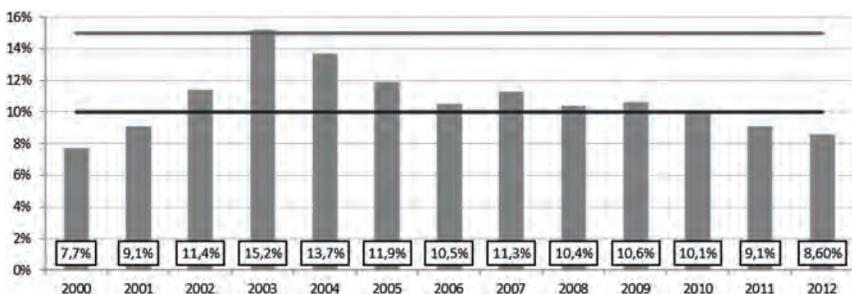
Источник: Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51g.htm

Рисунок 23. Фактические и целевые значения критерия экономической доступности «Уровень собираемости платежей за коммунальные услуги» в среднем по Российской Федерации за период 2000–2012 годов.



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Рисунок 24. Фактические и целевые значения критерия экономической доступности «Доля получателей субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в общей численности населения» в среднем по Российской Федерации за период 2000–2012 годов.



Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (субсидии)

Вполне возможно, что, будучи доступными в среднем для всего населения России, коммунальные услуги являются недоступными на уровне отдельных субъектов Российской Федерации. Для того, чтобы проверить справедливость этого предположения, оценим зависимость между значениями критериев экономической доступности и показателем «Соотношение дебиторской задолженности населения и доходов от населения» по регионам за 2011 год (см. рисунки 25–28). На рисунках пунктирной линией указано предельное значение критерия доступности, соответственно, все субъекты Российской Федерации, расположенные справа от этой линии на рис. 25, 26, 28 и слева от линии на рис. 27, имеют значение критерия доступности коммунальных услуг, превышающее предельное допустимое значение.

Как видно из представленных рисунков, сколько-нибудь существенная зависимость между уровнем экономической доступности комму-

нальных услуг для населения и тяжестью проблемы неплатежей населения за потреблённые коммунальные услуги отсутствует.

На рисунке 29 представлены результаты сравнения фактических значений за 2011 год по критериям «Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума» и «Доля получателей субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в общей численности населения». Оба критерия характеризуют уровень доходов населения, но первый критерий основан на учёте граждан, которые по данным статистических наблюдений имеют доход ниже прожиточного минимума, тогда как второй критерий даёт информацию о фактическом количестве граждан, которые документально подтвердили низкий уровень своего дохода и обратились в службу социальной защиты за социальной поддержкой в связи с тем, что их расходы по оплате ЖКУ превышают максимально допустимую долю от доходов⁹.

Выделенным прямоугольником на рисунке обозначена область, в которой находятся субъекты Российской Федерации, у которых оба критерия превышают предельные значения. Таких в 2011 году было всего лишь 6. Более чем в половине субъектов Российской Федерации (на рисунке они расположены ниже диагональной пунктирной линии, соединяющей точки с одинаковыми значениями по осям абсцисс и ординат) доля граждан с доходом ниже прожиточного минимума в 1,5–2 раза больше, чем доля получателей субсидий на оплату ЖКУ, что является косвенным свидетельством того, что информация о численности граждан с доходами ниже прожиточного минимума искажена в сторону завышения.

На рисунке 30 представлено сравнение уровней собираемости платежей в целом за коммунальные услуги (ось абсцисс) и отдельно за услуги сетевого газоснабжения (ось ординат). Пунктирная линия на рисунке соединяет точки с одинаковым значением показателей (10% – 10%, 20% – 20% и т. д.). Таким образом, точки, расположенные выше пунктирной линии, указывают на субъекты Российской Федерации, в которых уровень собираемости платежей за услуги сетевого газоснабжения выше, чем аналогичный показатель в целом по всем коммунальным услугам. Как видно на рисунке, по итогам 2011 года лишь в 15 субъектах Российской Федерации уровень собираемости платежей населения за услуги сетевого газоснабжения был ниже, чем в целом по всем коммунальным услугам. Таким образом, качество сбора платежей с населения не могло быть определяющим фактором для роста дебиторской задолженности по услуге сетевого газоснабжения.

В таблице 7 представлена сводная информация о субъектах Российской Федерации, у которых коммунальные услуги были недоступными по 2 и более критериям. Лишь в 2 субъектах Российской Федерации, Республике Тыве и Камчатском крае, коммунальные услуги в 2011 году

⁹ Максимально допустимая доля дохода устанавливается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и по итогам 2012 года составляла от 10% до 22%.

были недоступны по всем 4 критериям. В Республике Ингушетия и Карачаево-Черкесской Республике коммунальные услуги были недоступны по 3 из 4 критериев, ещё в 10 регионах фактические значения 2 из 4 критериев превышали предельно допустимые значения. В остальных 69 субъектах Российской Федерации коммунальные услуги являлись доступными для оплаты населением, и проблемы с задолженностью населения по оплате ЖКУ не были связаны с высокой стоимостью ЖКУ и невозможностью населения оплатить эти услуги в полном объёме.

Представленная статистическая информация позволяет сделать два важных вывода:

– Рост долговой нагрузки предприятий жилищно-коммунального комплекса, а также предприятий энергетического сектора (электроснабжение и газоснабжение) не связан с чрезмерным бременем оплаты жилищно-коммунальных услуг для населения.

– Расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг для российских семей в подавляющем числе субъектов Российской Федерации соответствуют критериям доступности коммунальных услуг для населения, утверждённых приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 23 августа 2010 года № 378 «Об утверждении методических указаний по расчёту предельных индексов размера платы граждан за коммунальные услуги».

В последнее время проблеме правового регулирования механизмов минимизации долговой нагрузки предприятий жилищно-коммунального и энергетического комплекса оказывается серьёзное внимание законодателей. Планируется в ближайшее время принять законы, которые позволят существенно снизить риски образования долгов.

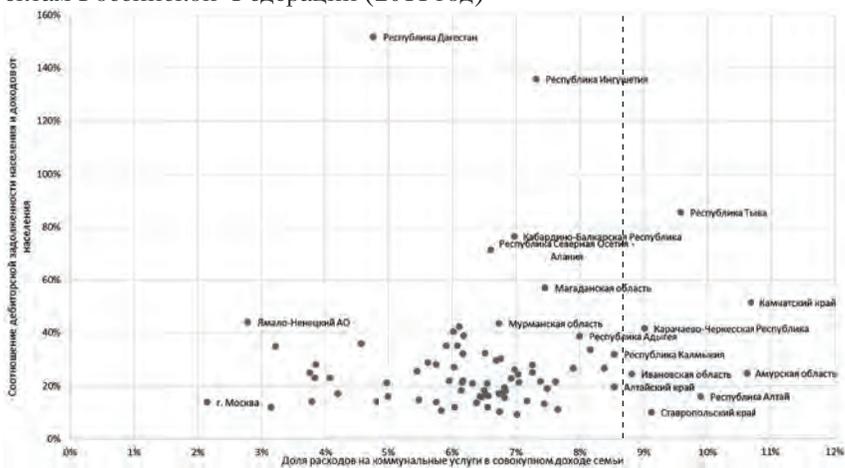
Проблема финансового положения и долгов в ЖКХ тесно связана с политикой оплаты жилищно-коммунальных услуг, о которой пойдёт речь в следующем разделе.

Таблица 7. Субъекты Российской Федерации, в которых коммунальные услуги являются экономически недоступными минимум по двум критериям доступности (2011 год)

	Доля расходов на коммунальные услуги в совокупном доходе семьи (предел доступности – 8,6%)	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (предел доступности – 12%)	Уровень собираемости платежей за коммунальные услуги (предел доступности – 85%)	Доля получателей субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в общей численности населения (предел доступности – 15%)
Ивановская область	8,8%	19,0%	96,8%	12,2%
Мурманская область	6,7%	13,6%	91,4%	18,2%

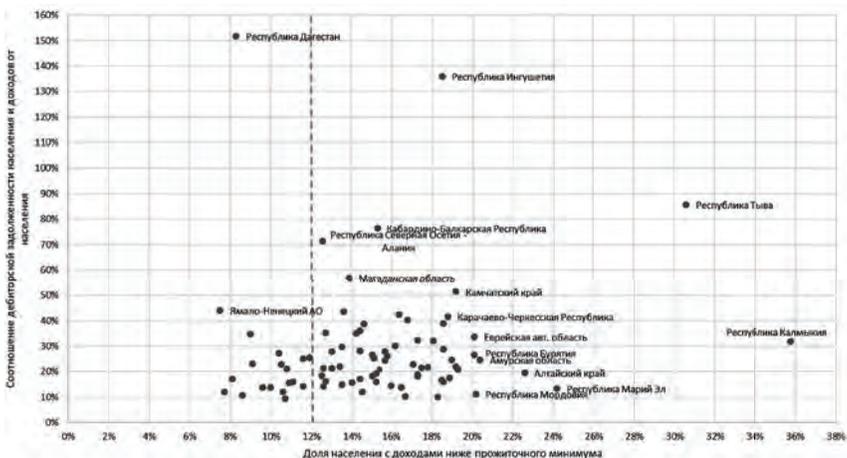
	Доля расходов на коммунальные услуги в совокупном доходе семьи (предел доступности – 8,6%)	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (предел доступности – 12%)	Уровень собираемости платежей за коммунальные услуги (предел доступности – 85%)	Доля получателей субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в общей численности населения (предел доступности – 15%)
Республика Адыгея	8,0%	14,6%	83,6%	4,5%
Республика Дагестан	4,8%	8,3%	63,7%	22,3%
Республика Ингушетия	7,3%	18,5%	14,7%	35,9%
Кабардино-Балкарская Республика	7,0%	15,3%	78,7%	4,8%
Карачаево-Черкесская Республика	9,0%	18,8%	84,0%	6,7%
Республика Северная Осетия – Алания	6,6%	12,6%	77,2%	2,5%
Ставропольский край	9,1%	18,3%	92,1%	12,4%
Республика Алтай	9,9%	18,6%	96,3%	8,6%
Республика Тыва	9,6%	30,6%	76,5%	23,5%
Красноярский край	6,2%	18,1%	95,2%	15,2%
Камчатский край	10,7%	19,2%	77,2%	20,9%
Амурская область	10,6%	20,4%	91,2%	17,6%

Рисунок 25. Зависимость между показателями «Доля расходов на коммунальные услуги в совокупном доходе семьи» и «Соотношение дебиторской задолженности населения и доходов от населения» по субъектам Российской Федерации (2011 год)



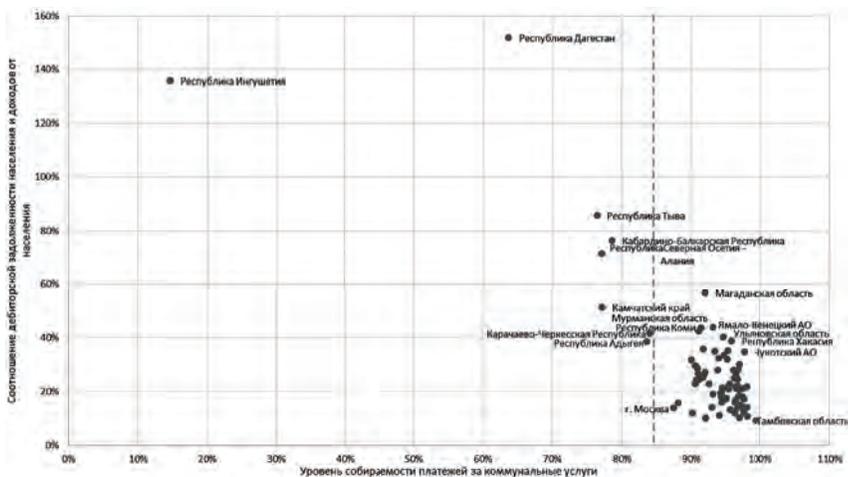
Источник: среднедушевой доход – http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_11sub.htm, платёж за коммунальные услуги на душу населения и соотношение дебиторской задолженности населения и доходов от населения – Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Рисунок 26. Зависимость между показателями «Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума» и «Соотношение дебиторской задолженности населения и доходов от населения» по субъектам Российской Федерации (2011 год)



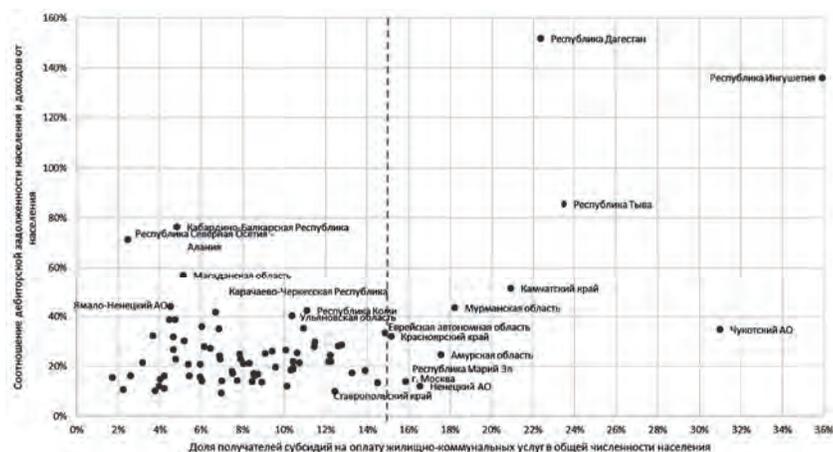
Источник: Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума – http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_44/Main.htm
Соотношение дебиторской задолженности населения и доходов от населения – Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Рисунок 27. Зависимость между показателями «Уровень собираемости платежей за коммунальные услуги» и «Соотношение дебиторской задолженности населения и доходов от населения» по субъектам Российской Федерации (2011 год)



Источник: Уровень собираемости платежей за коммунальные услуги – Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)
Соотношение дебиторской задолженности населения и доходов от населения – Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

Рисунок 28. Зависимость между показателями «Доля получателей субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в общей численности населения» и «Соотношение дебиторской задолженности населения и доходов от населения» по субъектам Российской Федерации (2011 год)



Источник: Доля получателей субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в общей численности населения – Росстат, форма № 22-ЖКХ (субсидии)

Рисунок 29. Зависимость между показателями «Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума» и «Доля получателей субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в общей численности населения» по субъектам Российской Федерации (2011 год)

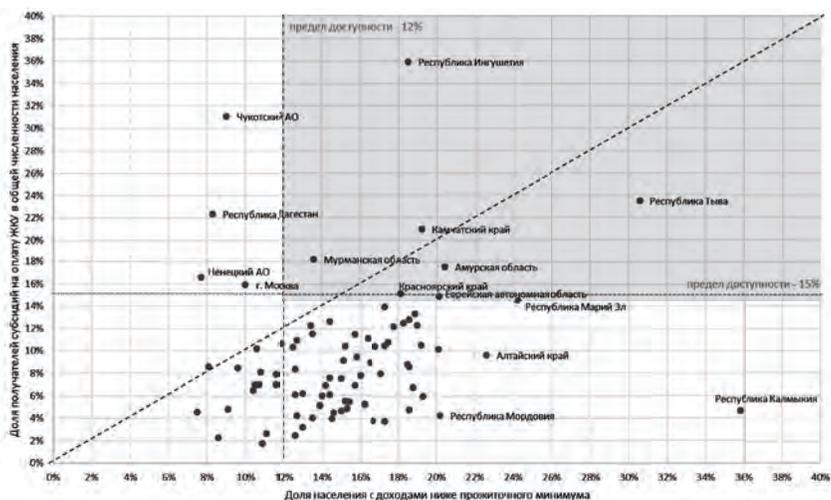
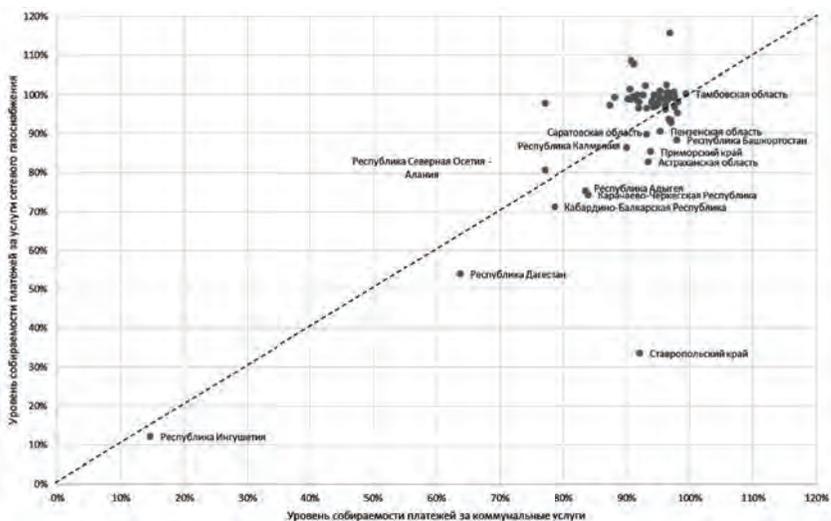


Рисунок 30. Зависимость между показателями «Уровень собираемости платежей за коммунальные услуги» и «Уровень собираемости платежей за услуги сетевого газоснабжения» по субъектам Российской Федерации (2011 год)



Политика оплаты жилищно-коммунальных услуг и меры социальной защиты

Социальная поддержка граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг

Предоставление мер социальной поддержки для отдельных категорий граждан при оплате ими жилого помещения и коммунальных услуг в форме скидки с суммы платы за жилое помещение и/или коммунальные услуги считается наследием советской системы государственной поддержки населения. Первые льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг были установлены в 1928 году для поддержки многодетных семей¹⁰. В последующие два десятилетия льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг были дополнительно предоставлены квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих посёлках¹¹, а также военнослужащим и членам семей погибших военнослужащих¹².

Значительно позже, во второй половине 1970-х, льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг получили инвалиды Великой Отечественной войны¹³. Однако в целом в советское время льготы предоставлялись только нескольким категориям граждан, доля которых в общей численности населения не превышала 7–8%.

Основной рост численности граждан, имеющих право на получение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, произошёл в первой половине 1990-х, а в целом за десятилетие было принято более двух десятков федеральных законов и иных нормативных правовых актов, предоставивших отдельным категориям граждан льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг¹⁴.

¹⁰ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14.05.1928 г.

¹¹ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10.06.1930 г.

¹² Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 17.04.1936 г. № 53/736 и от 05.08.1941 № 1931.

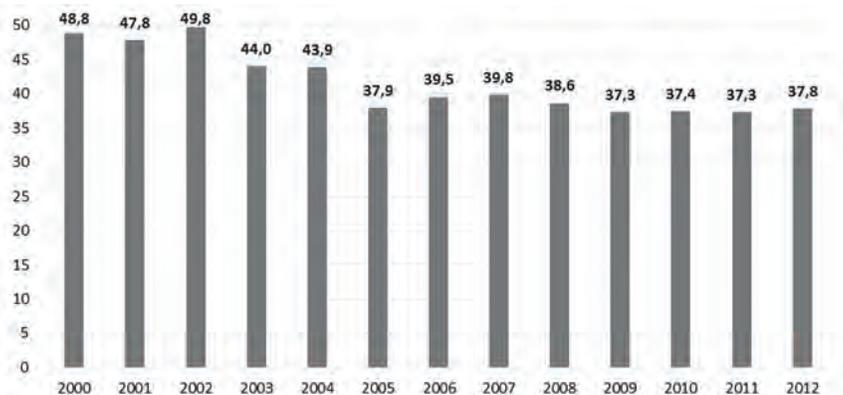
¹³ Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 18.04.1975 г. № 304, от 23.02.1981 г. № 209, от 26.07.1984 г. № 812.

¹⁴ Законы Российской Федерации «О милиции» от 18.04.1991 г. № 1026–1; «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18.10.1991 г.; «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15.05.1991 г. № 1244–1; «О статусе судей в Российской Федерации» от 26.06.1992 г. № 3132–1; «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» от 19.02.1993 г. № 4520–1; «О донорстве крови и её компонентов» от 9.06.1993 г. № 5142–1; Таможенный кодекс Российской Федерации от 18.06.1993 г. № 5221–1; «О налоговой полиции» от 24.06.93 г. № 5238–1; «О ветеранах» от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ; «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.1995 г. № 168-ФЗ; «О социальной защите инвалидов» от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ; «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» от 9.01.1997 г. № 5-ФЗ; «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ и др. Постановления Правительства Российской Федерации: от 15.10.1992 г. № 763 «О мерах по социальной защите населения, проживающего на территориях, прилегающих к объектам атомной энергетики», от 18.02.1994 г. № 124 «О предоставлении вкладчикам Сберегательного банка Российской Федерации, получающим единовременные компенсации, льгот по оплате коммунальных и жилищных услуг» и др. Указы Президента Российской Федерации: от 05.05.1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», от 15.10.1992 г. № 1235 «О предоставлении льгот бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны» и др.

Как следствие, на начало прошлого десятилетия льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг имели 48,8 млн. чел., то есть каждый третий житель страны¹⁵.

В последующее десятилетие предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг было упорядочено, значительной части льготных категорий (прежде всего гражданам, получившим льготы по оплате ЖКУ по профессиональному признаку) льготы были заменены на денежные выплаты, в результате по итогам 2012 года право на получение социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг имели 37,8 млн. чел. (см. рисунок 31).

Рисунок 31. Численность граждан, пользовавшихся социальной поддержкой по оплате жилищно-коммунальных услуг, млн. чел.



Источник: Росстат, форма 26-ЖКХ

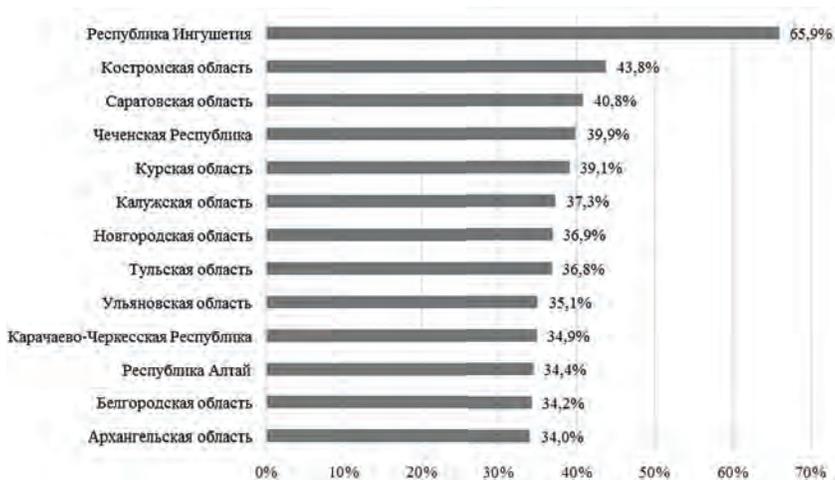
Главным недостатком предоставления социальной поддержки населению по оплате ЖКУ по категориальному признаку является низкая адресность этой системы. Поскольку размер социальной поддержки связан с размером платежей за жильё и коммунальные услуги, наибольший размер социальной поддержки получают те семьи, которые живут в больших по площади квартирах и пользуются большим объёмом коммунальных услуг.

Численность граждан, получавших социальную поддержку по оплате ЖКУ, по итогам 2012 года составила 37,8 млн. чел., что соответствует 26,4% от общей численности населения Российской Федерации. При этом в разрезе субъектов Российской Федерации доля граждан, пользовавшихся социальной поддержкой по оплате ЖКУ, по итогам 2012 года составляла от 13% в Республике Тыва до 66% в Республике Ингушетия.

¹⁵ Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 26-ЖКХ по итогам 2001 года.

На рисунке 32 представлена информация о субъектах Российской Федерации, в которых социальную поддержку по оплате ЖКУ получал более чем каждый третий житель региона.

Рисунок 32. Субъекты Российской Федерации с наибольшей долей получателей социальной поддержки по оплате ЖКУ в численности населения по итогам 2012 года



Источник: Росстат, форма 26-ЖКХ

На численность граждан, имеющих право на получение социальной поддержки по оплате ЖКУ, во многом влияет региональная специфика, и прежде всего, – возрастная структура численности населения. В частности, одной из наиболее массовых категорий получателей социальной поддержки по оплате ЖКУ являются ветераны труда и, как следствие, в субъектах Российской Федерации с высокой долей пожилых людей доля получателей социальной поддержки по оплате ЖКУ при прочих равных условиях будет выше. Кроме того, имеет место и специфика расселения граждан, имеющих право получения социальной поддержки по некоторым категориям:

92% граждан, награждённых знаком «Жителю блокадного Ленинграда», пользуются предоставленным им правом социальной поддержки по оплате ЖКУ на территории г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области;

– 25% всех граждан, признанных реабилитированными лицами и лицами, пострадавшими от политических репрессий, проживает на территории Республики Ингушетия, Чеченской Республики и Кабардино-Балкарской Республики;

– 25 % многодетных семей, пользующихся социальной поддержкой по оплате ЖКУ, проживает на территории Республики Дагестан, Республики Башкортостан и Республики Татарстан.

Условия предоставления социальной поддержки различным категориям граждан различаются по многим позициям:

размер предоставляемой социальной поддержки:

- Героям Советского Союза – 100 % стоимости ЖКУ,
- инвалидам Великой Отечественной войны – 50 % стоимости,
- многодетным семьям – 30 % стоимости.

виды жилищно-коммунальных услуг, на оплату которых предоставляется социальная поддержка:

- инвалидам Великой Отечественной войны – на оплату жилого помещения и всех коммунальных услуг,
- ветеранам боевых действий – только на оплату жилого помещения,
- многодетным семьям – только на оплату коммунальных услуг.

форма собственности жилья, на оплату которого предоставляется социальная поддержка:

- инвалидам Великой Отечественной войны – при проживании в жилом помещении любой формы собственности,
- гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы – при проживании в жилом помещении государственного и муниципального жилищных фондов, а из частного жилищного фонда – только в приватизированных жилых помещениях.

площадь жилого помещения, на оплату которого предоставляется социальная поддержка:

- инвалидам Великой Отечественной войны – без учёта нормы площади жилого помещения,
- гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы – в пределах норм, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

объём потребления коммунальных услуг, на оплату которого предоставляется социальная поддержка:

- участникам Великой Отечественной войны – в пределах нормативов потребления коммунальных услуг,
- инвалидам – без учёта нормативов потребления.

учёт членов семьи при определении размера социальной поддержки:

- инвалидам Великой Отечественной войны социальная поддержка на оплату жилого помещения предоставляется с учётом членов семьи,
- инвалидам – непосредственно инвалиду без учёта членов семьи.

Вследствие различной структуры численности получателей социальной поддержки по оплате ЖКУ по категориям и указанным особенно-

стей предоставления социальной поддержки соотношение размера социальной поддержки в расчёте на 1 получателя и стоимости ЖКУ в расчёте на 1 человека в разрезе субъектов Российской Федерации по итогам 2012 года составляло от 12% по Республике Ингушетия до 60% по Республике Саха (Якутия) при том, что в среднем по Российской Федерации величина этого показателя равнялась 37%.

Таким образом, в настоящее время единый порядок предоставления гражданам социальной поддержки отсутствует, а существующая система крайне запутана из-за большого количества нормативных актов и множества учитываемых факторов при расчёте размера социальной поддержки.

В прошлом десятилетии была предпринята попытка чётко разграничить уровни бюджетной системы, обеспечивающие финансирование предоставления социальной поддержки по оплате ЖКУ:

федеральный бюджет – социальная поддержка по оплате ЖКУ для следующих категорий:

- инвалиды и участники Великой Отечественной войны,
- ветераны боевых действий,
- лица, награждённые знаком «Жителю блокадного Ленинграда»,
- члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий,
- инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов,
- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС,
- граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

бюджет субъекта Российской Федерации – социальная поддержка по оплате ЖКУ для следующих категорий:

- реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий (при этом предусмотрено софинансирование из федерального бюджета),
- ветераны труда и приравненные к ним граждане,
- педагогические, медицинские, фармацевтические и другие работники, работающие и проживающие в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа).

Однако вплоть до настоящего времени окончательного разграничения не произошло, и все категории получателей социальной поддержки финансируются, пусть и частично, из бюджетов всех уровней (см. таблицу 8).

Таблица 8. Распределение расходов по предоставлению социальной поддержки по оплате ЖКУ по уровням бюджетной системы, 2012 год, тыс. руб.

	Расходы по предоставлению социальной поддержки по оплате ЖКУ, тыс. руб.	Источники финансирования предоставления социальной поддержки		
		федеральный бюджет	региональный бюджет	местный бюджет
Всего расходов	249007154	99428611	147691921	1886622
Социальная поддержка по обязательствам Российской Федерации	101272999	99387030	1801366	84603
Социальная поддержка по обязательствам субъектов Российской Федерации	146748232	41581	145877877	828774
Социальная поддержка по обязательствам органов местного самоуправления	985922	0	12678	973245

Источник: Росстат, форма 26-ЖКХ

Как видно из таблицы, в 2012 году 2769002 тыс. руб. расходов по предоставлению социальной поддержки населению по оплате ЖКУ осуществлялось за счёт бюджетов, не несущих обязательств по предоставлению такой поддержки, причём основная часть этих расходов пришлась на бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты, которые несли расходы на социальную поддержку населения по оплате ЖКУ по обязательствам Российской Федерации.

Во второй половине первого десятилетия нового века предоставление льгот практически во всех регионах России было монетизировано. То есть в настоящее время носители льгот оплачивают предоставленные жилищно-коммунальные услуги в полном объёме, при этом часть платежей в размере предоставляемых льгот возмещается им в денежных выплатах. Такой порядок оказания мер социальной поддержки положительно сказывается на дисциплине платежей граждан и финансовом положении жилищно-коммунальных предприятий.

Субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг

Программа предоставления адресной поддержки семей с низкими доходами в форме социальных выплат (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг действует в России с 1994 года¹⁶. Программа основана на принципах, по которым плата семьи за жилищно-коммунальные услуги, рассчитанная исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, не должна превышать установленной доли расходов на эти цели в совокупном доходе семьи. Разница между размером оплаты жилищно-коммунальных услуг и суммой, равной указанной доле в совокупном доходе семьи, субсидируется бюджетом. Финансирование программы субсидий происходит за счёт бюджетов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с действующим Жилищным кодексом Российской Федерации¹⁷, расчёт размера субсидий производится на основании региональных стандартов максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг, а также стандартов нормативной площади и жилого помещения и стоимости жилищно-коммунальных услуг. Указанные стандарты устанавливаются субъектами Российской Федерации для муниципальных образований исходя из цен, тарифов и нормативов, используемых для расчёта платы за содержание и ремонт жилья и за коммунальные услуги в домах, соответствующих средним условиям в муниципальном образовании. Главный принцип предоставления субсидий – максимальная социальная поддержка должна быть предоставлена наиболее нуждающимся. Так, для граждан с доходом ниже прожиточного минимума, законодатель установил возможность получить повышенную субсидию за счёт поправочного коэффициента, уменьшающего максимально допустимую долю собственных расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг.

С 2006 года во всех регионах России субсидии предоставляются гражданам в денежной форме путём перечисления средств на их банковские счета. Ранее до этого субсидии предоставлялись гражданам в безналичной форме в виде уменьшения их платежей за жильё и коммунальные услуги, как и рассмотренная в предыдущем пункте социальная поддержка отдельных категорий граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Программу адресных субсидий гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг характеризует высокая степень адресности предоставляемой помощи, что подтверждается тем, что более половины предоставленных субсидий приходится на 20 % домохозяйств с наиболее низкими доходами и высокой долей участия семей пенсионеров и семей, состоящих только из женщин.

¹⁶ Впервые право граждан с низкими доходами на социальную поддержку установлено Законом Российской Федерации от 24.12.1992 г. № 4218–1 «Об основах федеральной жилищной политики».

¹⁷ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.

Также программу субсидий отличают упрощённая процедура начисления субсидий гражданам за счёт применения региональных стандартов, простота бюджетного планирования, высокая эффективность работы служб социальной защиты и минимизация административных расходов.

В целом за период 2005–2012 годов количество домохозяйств, получавших субсидии по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, вследствие опережающего роста денежных доходов населения сократилось с 6064 тыс. домохозяйств в 2005 году до 4661 тыс. домохозяйств по итогам 2012 года.

Как следствие, несмотря на увеличение стоимости предоставляемых населению ЖКУ, объём начисленных населению бюджетных субсидий на оплату ЖКУ за анализируемый период сократился почти на четверть – с 74,0 до 56,6 млрд. руб. в постоянных ценах 2012 года (см. таблицу 9).

Таблица 9. Расходы, связанные с предоставлением гражданам субсидий по оплате ЖКУ (млрд. руб.)

	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Доля получателей субсидий в общей численности населения	11,9%	10,5%	11,3%	10,4%	10,6%	10,1%	9,1%	8,6%
Сумма субсидий, начисленная населению на оплату ЖКУ	40,0	44,3	44,9	44,2	52,9	55,7	58,2	56,6
Сумма субсидий, возмещённая населению на оплату ЖКУ	28,3	44,3	44,9	44,2	52,4	55,4	57,9	56,2
То же, в постоянных ценах 2012 года	74,1	75,1	68,1	59,2	65,1	63,0	62,1	56,6
темп роста к предшествующему году		157%	101%	98%	119%	106%	105%	97%
темп роста к предшествующему году в ценах 2012 года		101%	91%	87%	110%	97%	99%	91%
Уровень возмещения	70,8%	100,0%	100,1%	99,9%	99,2%	99,4%	99,5%	99,2%

Источник: Росстат, форма № 22-ЖКХ (субсидии)

Практически все субъекты Российской Федерации перевели субсидии на оплату ЖКУ в денежные выплаты населению. По итогам 2012 года 98,3% получателей субсидий получили их в денежной форме (через банковские счета в банках, организации связи или иным образом). Выплаты субсидий организациям жилищно-коммунального комплекса в 2012 году сохранялись в городе Москве (82% от суммарных бюджетных расходов по предоставлению субсидий организациям жилищно-коммунального комплекса в целом по Российской Федерации), Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Ханты-Мансийском автономном округе, Республике Тыва и Камчатском крае.

Установление тарифов для населения на уровне ниже экономически обоснованного тарифа

С момента начала реформирования жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации во второй половине 90-х годов прошлого века на федеральном уровне заявлялось о необходимости сокращения и последующей ликвидации дотирования организаций жилищно-коммунального комплекса. В таблице 10 приведены фрагменты некоторых федеральных нормативных правовых актов на эту тему.

Однако вплоть до настоящего времени проблема несоответствия установленных для потребителей тарифов уровню экономически обоснованных тарифов остаётся актуальной.

Более того, в последние годы принят курс на жёсткий контроль за стоимостью коммунальных услуг, что нашло отражение в изменениях в Жилищный кодекс Российской Федерации, принятых в конце 2013 года. В соответствии с этими изменениями жёстко контролируется изменение размера платы за коммунальные услуги. В настоящее время тарифное регулирование коммунальных предприятий основано на использовании предельных индексов, которые, по сути, искусственно «замораживают» тарифы, и именно сдерживание роста тарифов является главной политической целью. Как было показано ранее в разделе 1.5, такое сдерживание тарифов не связано с проблемой экономической доступности платежей за жилищно-коммунальные услуги для населения. Последствиями политики «замораживания» тарифов для населения является увеличение уровня бюджетных расходов на дотирование сектора. А поскольку возможности субсидирования сектора из бюджетных средств жёстко ограничены бюджетами публично-правовых образований, то такая политика приводит к увеличению недофинансирования жилищного и коммунального секторов.

Таблица 10. Нормативные правовые акты Российской Федерации о необходимости ликвидации потребности организаций жилищно-коммунального комплекса в бюджетных дотациях и вывода тарифов для населения на уровень экономически обоснованных тарифов

Нормативный правовой акт	Цитата
<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 1996 г. № 707 «Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг» (утратило силу)</p>	<p>«...Правительство Российской Федерации постановляет: 1. Продолжить переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, обеспечив к 2003 году уровень платежей граждан в размере полного возмещения затрат на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги.»</p>
<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 1997 г. № 360 «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах»</p>	<p>«В 1994–1995 годах осуществлялось заметное повышение ставок оплаты жилищно-коммунальных услуг, при котором доля населения в покрытии эксплуатационных издержек возросла с 2–3 процентов до 20–40 процентов, что позволило преодолеть отставание изменения ставок оплаты жилищно-коммунальных услуг от темпов инфляции.» «...» «Темпы преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве и системе его финансирования также явно недостаточны. В условиях реформы оплаты жилья и коммунальных услуг объём недофинансирования отрасли снизился по сравнению с 1993 годом, но тем не менее составил около 50 трлн. рублей, что означает продолжение ветшания жилищного фонда и снижение надёжности инженерных систем. Поскольку темпы роста затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг росли опережающими инфляцию темпами, доля бюджетных дотаций на содержание жилищного фонда и на разницу в ценах на тепловую энергию в городских бюджетах не уменьшилась.»</p>
<p>Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» (утратил силу)</p>	<p>«Реформа жилищно-коммунального хозяйства предполагает: переход к самофинансированию организаций жилищно-коммунального хозяйства путём прекращения бюджетных ассигнований на предоставление им дотаций, а также перекрёстного субсидирования потребителей; увеличение тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения до экономически обоснованного уровня, определяемого в основном путём конкурсного отбора организаций, предоставляющих эти услуги.» «...» «... необходимо регулярно пересматривать ставки оплаты жилья и тарифы на коммунальные услуги, не допуская уменьшения доли платежей населения в общем объёме финансирования затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг. С учётом роста реальных доходов населения продолжить увеличение доли платежей населения в покрытии издержек на эксплуатацию и развитие объектов жилищно-коммунального хозяйства.»</p>

Нормативный правовой акт	Цитата
<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2001 г. № 609 «О мерах по ликвидации системы перекрёстного субсидирования потребителей услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твёрдых бытовых отходов»</p>	<p>«... Правительство Российской Федерации постановляет:</p> <p>1. Отменить с 1 января 2004 г. практику установления различных по величине тарифов на услуги по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твёрдых бытовых отходов в зависимости от групп потребителей.</p> <p>«...»</p> <p>3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в пределах их полномочий:</p> <p>а) в 2002–2003 годах принять меры по поэтапному сближению тарифов по категориям потребителей на услуги по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твёрдых бытовых отходов и довести в 2003 году тарифы на указанные услуги для всех потребителей до уровня, обеспечивающего возмещение затрат на их предоставление и развитие объектов коммунальной инженерной инфраструктуры ...»</p>
<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 г. № 797 «О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы» (утратило силу)</p>	<p>«Кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса обусловлено неэффективной системой управления, дотационностью сферы и неудовлетворительным финансовым положением, высокими затратами, отсутствием экономических стимулов снижения издержек, связанных с оказанием жилищных и коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и, как следствие, высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой предприятий, большими потерями энергии, воды и других ресурсов.</p> <p>Содержание этого комплекса в его нынешнем виде непостоянно как для потребителей жилищно-коммунальных услуг, так и для бюджетной сферы.</p> <p>В начале экономических реформ предполагалось, что в течение достаточно короткого периода будет завершён переход к бездотационному функционированию жилищно-коммунальной сферы, однако социально-экономическая ситуация не позволила завершить этот переход, и к началу 2001 года население оплачивало около 60 процентов стоимости жилищно-коммунальных услуг, а фактически с учётом льгот и субсидий – около 40 процентов.»</p>

Информация о стоимости жилищно-коммунальных услуг для населения, определённой по экономически обоснованным тарифам и тарифам, установленным для населения, представлена в таблице 11.

Как видно из таблицы, по итогам 2012 года суммарная стоимость жилищно-коммунальных услуг по экономически обоснованным тарифам составила 1 851,9 млрд. руб., при этом стоимость этих же жилищно-коммунальных услуг, определённая по тарифам, установленным для населения, составила 1 665,7 млрд. руб. Таким образом, средний по всем жилищно-коммунальным услугам установленный уровень оплаты составил по ито-

гам 2012 года 89,9%. Иными словами, по итогам 2012 года население Российской Федерации в среднем оплачивало жилищно-коммунальные услуги в размере на 10% меньшем, чем если бы это было при принятых регуляторами разных уровней экономически обоснованных тарифах.

По итогам 2012 года суммарный объём бюджетных расходов, связанных с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения, составил 115,1 млрд. руб., увеличившись в текущих ценах по сравнению с 2006 годом на четверть. Тот же показатель, выраженный в постоянных ценах 2012 года, сократился на треть, со 154,6 млрд. руб. до 115,1 млрд. руб.

Почти 70% от суммарных фактических бюджетных расходов, связанных с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения, приходится на услуги энергоснабжения, в которых основной вклад принадлежит услугам тепло-снабжения (59,6% от суммарных бюджетных расходов по направлению).

Таблица 11. Расходы, связанные с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами и действующими тарифами для населения (млрд. руб.)

	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Стоимость ЖКУ для населения по экономически обоснованным тарифам	855,1	987,7	1169,0	1403,3	1575,0	1775,4	1851,9
Возмещение населением затрат по установленным тарифам	741,6	868,7	1018,8	1234,8	1419,4	1592,4	1665,7
Разница между стоимостью ЖКУ для населения по экономически обоснованным тарифам и тарифам, установленным для населения	113,5	119,0	150,2	168,5	155,6	183,0	186,2
Соотношение стоимости ЖКУ для населения по установленным для него тарифам и по экономически обоснованным тарифам	86,7%	88,0%	87,2%	88,0%	90,1%	89,7%	89,9%
Фактические объёмы финансирования на компенсацию разницы между ЭОТ и тарифами для населения	83,6	72,3	95,8	113,6	97,9	96,3	107,9
То же, в постоянных ценах 2012 года	154,6	122,7	145,3	152,1	120,5	108,9	115,1
темп роста к предшествующему году		86%	133%	119%	86%	98%	112%
темп роста к предшествующему году		79%	118%	105%	79%	90%	106%

Источник: Росстат, форма № 22-ЖКХ (сводная)

Определяющее влияние на размер бюджетного финансирования разницы в тарифах оказывает г. Москва, где практикуется значительное бюджетное софинансирование жилищной услуги по установленной ад-

министративным путём её стоимости. Бюджетное софинансирование жилищной услуги в других регионах крайне незначительное. В таблице 12 представлена информация о субъектах Российской Федерации, в наибольшей степени влияющих на низкий уровень соотношения тарифа для населения и экономически обоснованного тарифа по жилищной услуге в целом по Российской Федерации.

Таблица 12. Влияние субъектов Российской Федерации на соотношение стоимости жилищной услуги по установленным для населения тарифам и экономически обоснованным тарифам в целом по Российской Федерации

	Отчётный период	
	2006 год	2012 год
Суммарная разница между стоимостью жилищной услуги по экономически обоснованным тарифам и тарифам, установленным для населения, тыс. руб. в ценах 2012 года	63 506 585	43 812 587
Субъекты Российской Федерации с наибольшим влиянием на величину указанной суммарной разницы		
г. Москва	78,4%	90,4%
Камчатский край	1,2%	4,3%
Ханты-Мансийский АО	3,1%	1,6%
Челябинская область	2,5%	1,1%
Ямало-Ненецкий АО	0,7%	0,5%
Мурманская область	0,4%	0,5%
Новосибирская область	1,3%	0,3%
Республика Адыгея	2,2%	0,0%
Оренбургская область	0,5%	0,0%
Приморский край	1,1%	0,0%
Суммарный вклад перечисленных субъектов Российской Федерации в разницу между стоимостью жилищной услуги по тарифам для населения и экономически обоснованным тарифам в целом по Российской Федерации	91,4%	98,6%

Источник: Росстат, форма № 22-ЖКХ (сводная)

Как видно из таблицы, установление для населения заниженных тарифов по оплате жилищной услуги в Москве обеспечивало 78,4% в 2006 году и 90,4% разницы между суммарной стоимостью жилищной услуги по экономически обоснованным тарифам и тарифам для населения в целом по Российской Федерации.

Основное влияние на величину среднего по всем жилищно-коммунальным услугам установленного для населения уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг оказывает уровень данного показателя по услугам теплоснабжения и электроснабжения (соответственно 89,9%

и 88,9%), на долю которых приходится немногим меньше двух третей суммарной стоимости жилищно-коммунальных услуг для населения и 58% разницы между стоимостью жилищно-коммунальных услуг для населения, определённой по экономически обоснованным тарифам, и тарифам, установленным для населения.

В таблице 13 представлен перечень субъектов Российской Федерации, ликвидировавших бюджетные расходы, связанные с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения. Как видно из таблицы, за анализируемый период количество субъектов Российской Федерации, установивших тарифы для населения на уровне экономически обоснованных тарифов, возросло с 2 субъектов Российской Федерации в 2006 году до 21 субъекта Российской Федерации по итогам 2012 года.

Таблица 13. Информация о субъектах Российской Федерации, не имевших за отчётный период бюджетных расходов, связанных с компенсацией разницы между ЭОТ и тарифами, установленными для населения

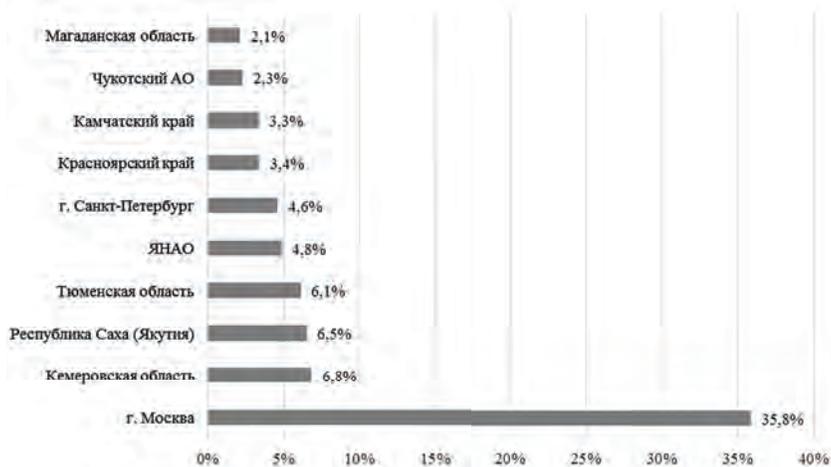
	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Владимирская область						+	+	+
Орловская область						+	+	+
Тамбовская область				+	+	+	+	+
Вологодская область			+	+	+	+	+	+
Республика Адыгея						+	+	+
Республика Калмыкия							+	+
Краснодарский край				+	+	+	+	+
Республика Дагестан								+
Республика Ингушетия				+	+	+	+	+
Карачаево-Черкесская Республика								+
Чеченская Республика								+
Республика Башкортостан					+	+	+	+
Республика Мордовия		+	+	+	+	+	+	+
Республика Татарстан				+	+	+	+	+
Удмуртская Республика								+
Чувашская Республика			+	+	+	+	+	+
Пензенская область						+		+
Саратовская область							+	+
Ульяновская область								+
Курганская область					+	+	+	+
Алтайский край								+
Еврейская автономная область		+						
Итого количество субъектов Российской Федерации	0	2	3	7	9	13	14	21

Источник: Росстат, форма 22-ЖКХ (сводная)

В сумме на 10 субъектов Российской Федерации с максимальным объёмом бюджетных расходов по анализируемому направлению приходится три четверти всех бюджетных расходов по компенсации разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения (см. рисунок 33).

При этом относительно высокий уровень бюджетного субсидирования в районах Крайнего Севера (Магаданская область, Чукотская АО, Камчатский край, Красноярский край, ЯМАО, Республика Саха (Якутия)) представляется обоснованным. Тогда как такие расходы в Москве, Санкт-Петербурге, Тюменской и Кемеровской областях связаны либо с благополучной бюджетной ситуацией, либо с популистской социальной политикой.

Рисунок 33. Субъекты Российской Федерации с наибольшей долей в суммарных бюджетных расходах, связанных с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения



Источник: Росстат, форма № 22-ЖКХ (сводная)

Сравнительный анализ доступности жилищно-коммунальных услуг для населения Российской Федерации и зарубежных стран

Основным аргументом в пользу политики искусственного сдерживания тарифов на коммунальные услуги является утверждение, что граждане Российской Федерации уже сейчас платят за жилищно-коммунальные услуги большую долю в потребительских расходах, чем жители европейских стран. В доказательство этого приводятся данные, представленные на рисунке 34.

Эти данные вызывают определённые сомнения с точки зрения сопоставимости структуры жилищно-коммунальных платежей в разных странах.

В рамках настоящей работы был исследован вопрос: действительно ли сегодня в Российской Федерации доступность жилищно-коммунальных услуг ниже, чем в большинстве европейских стран и следовательно отсутствует возможность увеличения бремени жилищно-коммунальных платежей для населения. Для ответа на поставленный вопрос необходимо оценить экономическую доступность жилищно-коммунальных услуг для населения России и зарубежных стран (в рассмотрении будут приняты страны Европейского союза и Организации экономического сотрудничества и развития).

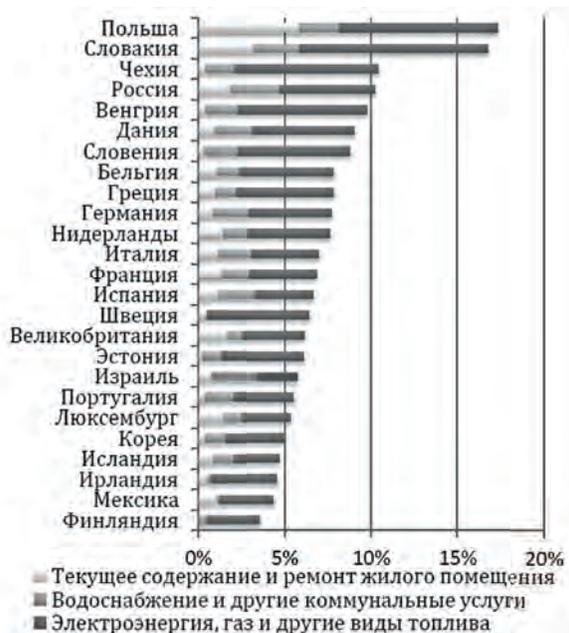
Анализ европейских статистических данных по расходам на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг для населения

Прямое использование статистических данных Европейского статистического агентства (Eurostat) не представляется возможным ввиду отсутствия данных по Российской Федерации в этом источнике статистической информации, что не позволяет сопоставлять данные, определённые по единой методологии. Если говорить о базе данных Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), то она содержит информацию о расходах по содержанию жилья во многих странах мира. Статистическая информация по странам, входящим в ОЭСР, показывает, что по итогам 2011 года население Российской Федерации тратило наименьшую среди стран группы сравнения долю располагаемых доходов на оплату расходов, связанных с содержанием жилья¹⁸ – всего чуть более 11 % (см. рисунок 35)¹⁹. Среднее значение показателя по группе стран ОЭСР – в почти два раза больше, чем в России – 21 %. Максимальные значения по доле расходов, связанных с содержанием жилья, в располагаемых доходах зафиксированы в Греции (27 %) и Новой Зеландии (26 %), а также странах бывшего социалистического лагеря – нынешней Центральной Европы (Польша, Словакия, Чехия) – более 23 %.

¹⁸ Расходы, связанные с содержанием жилья, в соответствии с методикой ОЭСР – это расходы, включающие в себя арендные платежи, вменённую арендную плату, расходы по содержанию и ремонту жилья, расходы по оплате счетов за водоснабжение, водоотведение, потребление энергетических ресурсов. Расходы, связанные с содержанием жилья, не включают в себя расходы по выплате кредитов.

¹⁹ Располагаемые доходы – это доходы, которые остаются у домохозяйства после оплаты всех обязательных налогов и сборов.

Рисунок 34. Данные о доле расходов по оплате ЖКУ в потребительских расходах, на которые ссылаются федеральные органы власти

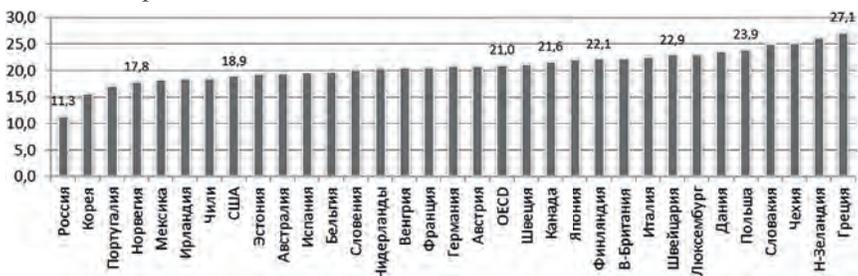


Источник: Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации: рабочая группа по развитию ЖКХ, Москва, ноябрь, 2013.

Стоит отметить, что значения показателя «доля расходов, связанных с содержанием жилья, в располагаемых доходах домохозяйства» во всех рассматриваемых странах не превышают европейских порогов доступности для этих показателей (30% – 40%)²⁰, поэтому в развитых странах население платит в соответствии с формальными экономическими критериями доступности. При этом очевидно, что для наименее обеспеченных слоёв населения в рассматриваемых странах значения показателя превышает порог экономической доступности. Для таких групп населения в большинстве стран существуют программы субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг (см. далее).

²⁰ В странах Европейского союза установлены предельные значения для объёма расходов, связанных с содержанием жилья, на уровне 30% для показателя «доля расходов, связанных с содержанием жилья, в потребительских расходах домохозяйства» и 40% – для показателя «доля расходов, связанных с содержанием жилья, в располагаемых доходах домохозяйства». Превышение данных порогов характеризует данные расходы как недоступные для населения. Данные критерии доступности были разработаны Европейским статистическим агентством (Eurostat).

Рисунок 35. Доля расходов домохозяйств, связанных с содержанием жилья в располагаемых доходах, 2011 год



Источник: OECD 2013, How's Life? 2013: Measuring Well-being, стр. 46

Однако строить анализ доступности жилищно-коммунальных услуг для населения на основе данного показателя нельзя, так как расходы по содержанию жилья – это более широкое понятие, чем понятие расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг. Расходы по содержанию жилья включают в себя оплату жилищно-коммунальных услуг, а также все прочие расходы, которые возникают вследствие наличия кредита на приобретение жилья, проведения ремонта, покупки различной техники и оборудования для дома. То есть расходы по содержанию жилья включают в себя все прямые и косвенные затраты, так или иначе связанные с жилым помещением и коммунальными услугами. И именно для этих совокупных затрат устанавливаются пороги доступности на уровне 30 и 40 процентов в зависимости от того, в чем (расходах/доходах) измерен показатель.

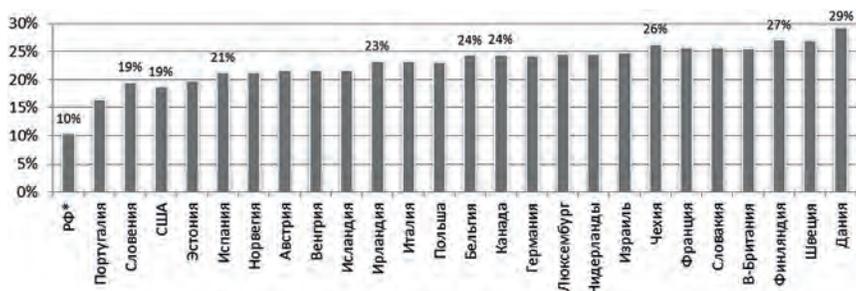
Доля расходов домохозяйств по содержанию жилья в располагаемых доходах в большинстве стран превышает 20%. Только в некоторых странах Юго-Восточной и Центральной Европы эти расходы составляют от 15 до 20 процентов располагаемых доходов. При этом в России домохозяйства тратят чуть более 10% процентов располагаемых доходов на покрытие счетов за жилищно-коммунальные услуги. Таким образом, напрашивается вывод, что население Российской Федерации платит за жилищно-коммунальные услуги наименьшую долю в располагаемых доходах по сравнению со странами ОЭСР. Однако этот вывод следует считать необоснованным из-за разной структуры расходов на жильё, учитываемой в национальных статистических данных.

Рассмотрим, как распределены страны Европейского союза и некоторые другие страны мира по второму показателю – «доля расходов по содержанию жилья в потребительских расходах» (см. рисунок 36)²¹. Если сопоставлять данный рисунок с предыдущим, то легко заметить, что наи-

²¹ Потребительские расходы – это расходы домохозяйств, которые связаны с приобретением товаров и услуг, состоящие из трёх блоков: расходы на текущее потребление (товары краткосрочного пользования), расходы на товары длительного пользования и расходы на услуги.

большая доля расходов по содержанию жилья по отношению к потребительским расходам зафиксирована в скандинавских странах и Великобритании, в то время как при рассмотрении показателя доля расходов, связанных с содержанием жилья по отношению к доходам, эти же страны переместились ближе к середине распределения. Скорее всего, такое изменение позиций связано с большей долей сбережений в структуре доходов, другими словами, у населения этих стран больше возможностей (или склонностей) к сбережениям, чем в других странах.

Рисунок 36. Доля расходов домохозяйств, связанных с содержанием жилья в потребительских расходах домохозяйств некоторых стран ЕС в 2012 году, %



* для Российской Федерации данные за 2011 год

Источник: OECD Statistics, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=9189#>

Согласно статистическим данным ОЭСР, домохозяйства европейских стран, а также США и Канады тратят в среднем в 2–3 раза больше денежных средств на приобретение товаров и оплату услуг, связанных с содержанием жилья, чем домохозяйства в Российской Федерации тратят на оплату жилищно-коммунальных услуг. Таким образом, если говорить о совокупных расходах на жильё, включающих в себя оплату жилищно-коммунальных услуг, а также прочие расходы и обременения, связанные с жильём, то их доля в располагаемых доходах и в потребительских расходах составляет от 20 до 30 процентов во всех развитых европейских странах. В Российской Федерации такого статистического наблюдения не ведётся, а доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг составляет около 10%. Следовательно, сопоставлять такие расходы без дополнительной аналитической обработки нельзя.

Приведение к сопоставимым значениям расходов населения по оплате ЖКУ в Европе и Российской Федерации

Обеспечение экономической доступности жилищно-коммунальных услуг представляет собой решение задачи обеспечения возможности населения платить за жилищно-коммунальные услуги не в ущерб

потреблению других экономических благ. При всём разнообразии подходов к оценке доступности жилищно-коммунальных услуг, наиболее часто используемые подходы строят анализ, отталкиваясь от показателей расходов домохозяйств, исходя из того, что категорию «расходы домохозяйства» легче отследить статистически по сравнению с категорией «доходы домохозяйства». При этом с точки зрения экономики такие модели могут неточно отражать суть происходящих процессов. С экономической точки зрения расходы составляют какую-то долю от доходов, полученных домохозяйством в результате экономических действий, а решение о том, какую часть доходов тратить, а какую сберегать, принимает сам экономический агент, исходя из собственных предпочтений²². Таким образом, когда рассматривается доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в расходах домохозяйства, нельзя точно определить, насколько они значимы для него, так как какую-то часть денег домохозяйство может сберегать. Именно поэтому в рамках данной работы мы будем рассматривать долю расходов на жилищно-коммунальные услуги и в потребительских расходах, и в доходах домохозяйства, чтобы более точно определить её значимость.

Статистический учёт потребления домохозяйствами коммунальных услуг в Российской Федерации и странах Европейского союза имеет существенные различия. При этом в отношении коммунальных услуг обеспечить сопоставимость расходов несложно, так как содержательные различия в услугах не столь существенны. Коммунальные услуги в Российской Федерации включают в себя услуги холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, отопления, электро- и газоснабжения – это закрытый перечень, устанавливаемый законодательством страны. В европейских странах как такового понятия коммунальные услуги не существует, у них это услуги водоснабжения и водоотведения, а также потребление энергоресурсов. Организация предоставления услуг в зарубежных странах и России достаточно сильно отличается. Отопление жилых помещений в Европе часто производится с использованием газа или электричества при отсутствии систем централизованного теплоснабжения. Европейская система учёта, рассматривающая расходы по оплате услуг водоснабжения и водоотведения, а также энергоресурсов, с содержательной точки зрения аналогична российской информации о коммунальных услугах. Поэтому для получения сопоставимой информации о расходах по оплате коммунальных услуг в европейских странах необходимо просуммировать расходы по двум составляющим: услугам водоснабжения и водоотведения и энергетическим ресурсам.

Приведение жилищной услуги к сопоставимым условиям представляется более сложной задачей. Жилищный фонд стран Европейского союза в статистических базах данных разделён на две группы: жи-

²² Правда, следует иметь в виду, что в какие-то периоды времени потребительские расходы могут превышать доходы из-за использования накоплений.

льё, в котором проживает собственник жилого помещения, и арендное жильё. В свою очередь, каждая из этих групп разбивается на две подгруппы: собственники без обременения или с обременением и арендаторы, снимающие жильё по рыночной или льготной цене (социальное арендное жильё). Собственники без обременения не несут никаких дополнительных расходов, кроме расходов по содержанию жилья. В расходы по содержанию жилья собственников жилья с обременением входят дополнительные расходы, связанные с выплатой кредита за жильё, пая в жилищном кооперативе и, возможно, другие расходы. Жильё, предоставляемое по льготной цене, – это социальная аренда жилья, предоставляемая определённым группам населения по особым основаниям, которые будут рассмотрены далее. Коммерческая аренда – аренда жилья по рыночным ценам, которые включают в себя, помимо расходов на содержание недвижимого имущества, прибыль собственника (арендодателя).

Традиционная европейская классификация, используемая в статистике, не подходит для проведения анализа доступности жилищно-коммунальных услуг для населения, так как в ней группировка осуществлена на основе признака владения жилым помещением и не отражает конкретные расходы домохозяйств по оплате жилищно-коммунальных услуг. Именно поэтому в рамках исследования использовалась экономическая классификация, основанная на издержках по содержанию жилья:

– Издержки на жильё равны расходам на его содержание или ниже их на размер субсидии от государства. Данную группу составляют социальная аренда жилья и жильё в собственности без обременения. Здесь вводится предположение о том, что расходы на содержание жилья у этих двух групп соответствуют объёму расходов, необходимому для поддержания нормального функционирования домов, в которых проживают домохозяйства. Также предполагается, что эти расходы не включают в себя никаких обременений.

– Издержки на жильё превышают расходы на его содержание. В данную группу попадают коммерческая аренда жилья и жильё в собственности с обременением. Домохозяйства, попавшие в данную группу, несут большее бремя расходов, так как помимо издержек, которые характерны для первой группы, эти домохозяйства несут дополнительное бремя расходов по выплате кредита или повышению капитализации собственников жилья.

В Российской Федерации большая часть жилищного фонда соответствует первой группе (исключение составляют квартиры, приобретённые в рамках программы ипотечного кредитования, и жильё, арендуемое на коммерческих условиях, которое не фиксируется в статистике), в то время как в зарубежных странах более широкое распространение нашли формы владения жильём из второй группы.

В дополнение к изложенному выше необходимо отметить тот факт, что статистический учёт жилищных и коммунальных услуг в России

и европейских странах достаточно сильно различается в силу различной структуры жилищного фонда. В России преобладают многоквартирные дома, и под жилищными услугами традиционно понимают только оплату содержания общедомового имущества многоквартирных домов и не оценивают при этом расходы домохозяйств на содержание самих квартир (или жилых помещений в односемейных домах). В Европе многоквартирные дома в большинстве стран составляют меньшую часть жилищного фонда. Расходы домохозяйств на содержание односемейных домов статистически практически не наблюдаемы, хотя они могут быть весьма значительными. Тем не менее, в рамках настоящего исследования при обработке статистической информации Европейского союза будем исходить из того, что жилищные услуги включают в себя плату за жилое помещение, а также оплату содержания общедомового имущества многоквартирных домов. Для более подробного изложения логики дальнейших расчётов рассмотрим различия в структуре жилищного фонда в Российской Федерации и европейских странах.

Структура жилищного фонда в Российской Федерации и европейских странах

В России после распада Советского Союза, когда большая часть многоквартирного жилищного фонда принадлежала государству, началась приватизация жилья, в результате которой большая часть жилых помещений в настоящее время находится в собственности физических лиц. Основным законом Российской Федерации в жилищной сфере является Жилищный кодекс Российской Федерации, который предусматривает три формы собственности жилищного фонда: частную, государственную и муниципальную. Также законом предусмотрена иная классификация – по целевому использованию: жилищный фонд социального использования, специализированный жилищный фонд, индивидуальный жилищный фонд и жилищный фонд коммерческого использования. Несмотря на существование разных форм, наибольшее распространение получили жильё в собственности (частное жильё), а также государственное и муниципальное жильё, предоставляемое по договорам социального найма, договорам найма специализированных жилых помещений. Существует также небольшая доля коммерческой аренды жилья, но статистически отследить характеристики расходов на жильё коммерческих арендаторов не представляется возможным в виду отсутствия данных и каких-либо статистических показателей в масштабах всей страны. Таким образом, при анализе расходов на жилищно-коммунальные услуги населения Российской Федерации в рамках настоящей работы будут рассматриваться только две группы: социальные наниматели и собственники жилья. При этом важной характеристикой расходов по жилищной услуге этих двух групп является то, что данные расходы практически равны и часто зна-

чительно занижены по сравнению с расходами, необходимыми для поддержания нормального функционирования жилищного фонда.

В европейских странах структура жилья имеет другой характер. Жильё также делится на частное, государственное и предоставляемое некоммерческими организациями. Две основные формы аренды жилых помещений: аренда государственного или муниципального жилья (public rental), аренда жилья у частного лица (private rental). При этом социальная аренда жилья контролируется на местном уровне. Наибольшая доля частного арендного жилья – в Германии – около 45 %, а также в Соединённых Штатах Америки и Канаде, где доля жилья такого типа составляет до 30 %. При этом необходимо отдельно рассмотреть особенности жилищного фонда Германии. Существенная часть жилищного фонда принадлежит крупным жилищным компаниям, которые имеют правовую форму акционерного общества, но владельцем этих компаний являются местные органы власти. Таким образом, такие компании предоставляют, по сути, муниципальное жильё на условиях социального найма, но поскольку они имеют правовую форму частной компании, то это жильё в статистике отражается как частная аренда, следовательно, доля коммерческой аренды жилья в данном случае завышена, а доля социальной аренды занижена.

Социальное жильё

Социальное жильё получило наибольшее распространение в Австрии, Финляндии, Швеции, Нидерландах и Германии. В настоящее время под термином социальное жильё в странах Европейского союза понимают арендное жильё, ответственность за управление которым лежит на муниципалитетах, компаниях, принадлежащих муниципалитетам, специализированных некоммерческих организациях или совместно на этих агентах. Основной целью деятельности муниципальных органов власти или некоммерческих организаций в данной сфере является предоставления доступного жилья. При этом предоставляется такое жильё по определённым социальным причинам:

- жильё с регулируемой арендной платой для семей с невысоким уровнем доходов;
- срочный наем жилья из-за лишения жилья в силу различных причин;
- специализированное жильё для различных групп населения (инвалиды, пенсионеры, иные социальные группы).

При этом если в странах Северной и Центральной Европы социальное жильё распространено достаточно широко и занимает около 20 % жилищного фонда, то в странах Южной Европы, а также странах бывшего социалистического лагеря распространение социального жилья минимально.

Потребители социального жилья получают выгоды от регулируемых, более низких по сравнению с рыночными, цен на аренду жилых помещений. Кроме того, сектор социального жилья обладает определённым набором характеристик. Первая – это доступность жилья такого типа, а также распределение его не по экономическим (рыночным) принципам, а с позиции административного решения. Второе необходимое условие – наличие сильной политической линии и включенности региональных и местных властей в процесс организации и предоставления социального жилья. В дополнение к этому пользователь социального жилья должен иметь законодательно защищённый статус. Предоставляемое жильё должно соответствовать некоторому минимальному стандарту, должно присутствовать тесное взаимодействие между предоставляющей организацией арендодателем и пользователями (арендаторами) при решении основных управленческих вопросов²³.

Статистически в европейских странах социальное жильё отслеживается в разделах социальной аренды жилья. Для анализа, как правило, используются данные о доле социальной аренды жилья по отношению ко всему жилищному фонду. Размер фонда социального жилья может достаточно сильно колебаться от практически трети всего фонда жилья в Нидерландах до менее половины процента в Латвии (см. таблицу 14). При этом социальное арендное жильё в северных европейских странах занимает более половины арендного жилищного фонда в целом. Совсем низкий процент социальной аренды от общего жилищного фонда в странах бывшего социалистического лагеря связан с высокой долей жилья в собственности. В странах Южной Европы это связано с различными культурными особенностями, а также принятыми политическими решениями, что способствовало широкому распространению частной собственности на жильё. В Греции и на Кипре социальное арендное жильё в форме найма по регулируемым ставкам отсутствует.

Таблица 14. Доля социального жилья в некоторых странах ЕС, 2008 год

Страна	Аренда социального жилья в процентах от общего жилищного фонда	Аренда социального жилья в процентах от арендного жилищного фонда
Нидерланды	32	75
Австрия	23	56
Дания	19	51
Великобритания	18	54
Швеция	18	48
Франция	17	44

²³ Housing Europe Review: The nuts and bolts of European social housing systems, 2012, стр. 22–23.

Финляндия	16	53
Литва	3	43
Словакия	2,6	87
Румыния	2,3	-
Люксембург	2	7
Испания	2	15
Эстония	1	25
Латвия	0,4	2,5

Источник: Housing Europe Review: The nuts and bolts of European social housing systems, 2012. стр. 24.

Кондоминиумы и жилищные кооперативы

Помимо названных ранее форм организации жилищного сектора, существуют такие формы организации как кондоминиумы и долевые кооперативы, которые в основном относятся к многоквартирным домам. Кондоминиум – форма владения жильём, при которой каждая квартира является частной собственностью одного лица, а общедомовое имущество находится в долевой собственности. Форму кондоминиума может иметь как один многоквартирный дом, так и несколько стоящих рядом зданий, имеющих общую придомовую территорию. Собственники квартир в кондоминиумах совместно владеют общим имуществом в долевом соотношении. Наибольшее распространение такая форма организации жилья получила в Соединённых Штатах Америки, Канаде.

Кооперативное жильё занимает нишу между социальным и частным жильём. Эта форма организации позволяет получить жильё тем домохозяйствам, которые не имеют права на получение социального жилья и не имеют возможности приобрести жильё в собственность на рыночных условиях. Кооперативное жильё по объёму затрат на приобретение является промежуточным звеном между социальным наймом и жильём в собственности. Члены кооператива владеют не самим жильём, а паям в кооперативе, то есть приобретение пая является «входным билетом», предоставляющим домохозяйству право проживания в определённом жилом помещении. Став членом кооператива, домохозяйства ежемесячно выплачивают регулируемые платежи, которые покрывают расходы на содержание общедомового имущества. В широком смысле можно выделить два типа кооперативов: «социальные», где пая ограничены в обороте, а значит, имеют относительно невысокую стоимость, и «рыночные», где нет ограничений на оборот и как следствие выше стоимость пая. Кооператив может включать в себя как один дом, так и несколько сотен домов, он сам осуществляет хозяйственную деятельность. Как правило, средства, собранные от приобретения пая, направляются на строи-

тельство нового жилья, а ежемесячная плата расходуется на содержание общедомового имущества. Кооперативное жильё имеет свою специфику в каждой из стран Европейского союза, при этом чаще всего кооперативы – это некоммерческие организации или организации с установленными ограничениями по норме прибыли.

Методика приведения расчётов затрат домохозяйств по оплате ЖКУ к сопоставимым условиям

Если переходить к особенностям статистического учёта жилищного сектора в зарубежных странах, то самым главным отличием от российской методологии статистического учёта является то, что при расчёте расходов домохозяйств на жильё учитывается так называемая вменённая арендная плата (*imputed rent*). В соответствии с определением Европейского статистического агентства, вменённая арендная плата – это показатель, имеющий отношение ко всем домохозяйствам, которые не платят арендную плату или платят неполную арендную плату либо потому что они являются собственниками жилья, либо если они арендуют его по цене ниже рыночной (льготной), либо в случае если данное жильё предоставляется без арендной платы. Вменённая арендная плата оценивается только для основного места проживания, то есть если домохозяйство имеет несколько жилых площадей, то рассчитывается данный показатель только для основного места проживания. В соответствии с правилами расчёта вменённой арендной платы, её значение должно быть эквивалентно значению арендной платы для аналогичного жилья, арендуемого по рыночной цене за вычетом фактически уплаченной аренды и всех субсидий от государства, различных некоммерческих организаций и объединений для тех домохозяйств, которые арендуют жильё по льготной цене, а также за вычетом расходов на содержание жилья, в случае если арендатор (собственник) несёт их самостоятельно (арендодатель не занимается содержанием жилья). Размер рыночной аренды в свою очередь определяется как сумма, за которую можно арендовать немеблированное жильё на рынке без учёта сборов за отопление, электроэнергию, воду и прочие коммунальные услуги²⁴.

Вменённая арендная плата имеет важный экономический смысл и является в определённом смысле инструментом, позволяющим более точно отражать уровень благосостояния населения в стране. Фактически, для собственников жилых помещений – это показатель уровня накопленного богатства, неявный доход, который получает владелец недвижимости в результате того, что он избавлен от необходимости снимать жилое помещение. Для арендаторов, снимающих жильё по льготной цене, вменённая арендная плата заменяет субсидии, а для арендаторов, снимающих жильё по рыночной цене, она равна нулю. Показатель

²⁴ Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

вменённой арендной платы является статистическим инструментом, позволяющим выровнять распределение доходов в странах Европейского союза. Он будет исключён из дальнейшего анализа, чтобы избежать искажений при сопоставлении расходов домохозяйств по оплате жилищных и коммунальных услуг в Российской Федерации и за рубежом.

Далее перегруппируем жилищный фонд европейских стран в соответствии с экономической классификацией, основанной на издержках содержания каждого типа жилья. Это необходимо для правильного пересчёта показателей расходов на содержание жилья, используемых в европейской методологии статистического учёта.

В целом в европейской статистике расходы на жильё представлены тремя показателями: вменённая арендная плата (исключённая из анализа), аренда и жилищная услуга (таблица 2). Все эти показатели в европейской статистике рассчитаны по отношению ко всему жилищному фонду, а не по соответствующим социальным группам, несущим указанные расходы. Таким образом, прежде чем суммировать расходы по оплате жилищно-коммунальных услуг необходимо произвести перерасчёт каждого типа расходов в соответствии с группой населения, которая несёт данные расходы.

В таблице 15 представлена покомпонентная структура расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг. Жилищная услуга – это показатель, который аналогичен показателю «расходы на содержание общедомового имущества», но является более широким, чем в российском статистическом учёте, так как также включает расходы на содержание и ремонт квартир и односемейных домов. На рисунке 37 представлена структура жилищного фонда европейских стран и США по формам собственности.

Бремя по оплате жилищной услуги фактически несут собственники жилых помещений. Рыночную аренду платят арендаторы в коммерческом арендном жилье. Социальные арендаторы получают жильё с регулируемой арендой по более низким ставкам, которые, как правило, покрывают расходы на содержание общедомового имущества.

Чтобы привести расходы к российским стандартам статистического учёта, в рамках исследования сконцентрируемся на социальной и коммерческой аренде жилья, а также жильё в собственности без учёта обременений, связанных с такой собственностью. Включение коммерческой аренды в анализ требует дополнительной аргументации. Специфика статистического учёта в европейских странах такова, что расходы, связанные с содержанием общедомового имущества, не выделены отдельно для категорий социальных и коммерческих арендаторов. Существует только агрегированный показатель «аренда». Очевидно, что коммерческая аренда включает в себя не только расходы по обслуживанию сдаваемой в аренду недвижимости (жилищные услуги), но и чистый доход собственника. В этой связи коммерческая аренда существенно превышает

ет расходы, понимаемые в России как жилищные услуги. Но любопытно то, что для социальной аренды жилья характерна обратная ситуация. Достаточно часто стоимость социальной аренды меньше реальных расходов на содержание арендуемой жилой недвижимости за счёт бюджетных субсидий и других преференций. В этой связи в рамках проводимого исследования принимается допущение, что чистые доходы собственников жилья, сдаваемого в коммерческую аренду, приблизительно равны размеру бюджетных субсидий и других преференций в случае социальной аренды. При этом допущении сумма арендной платы в социальном и коммерческом секторе равна расходам по содержанию жилой недвижимости или в традиционной российской трактовке – стоимости жилищной услуги. Такой подход представляется полностью оправданным для стран, где в арендном секторе преобладает социальная аренда. Для стран, где велика доля коммерческой аренды (Южная Европа), он вносит небольшое, но оправданное в данном случае завышение стоимости жилищной услуги.

Таблица 15. Структура расходов по оплате жилья и коммунальных услуг в потребительских расходах домохозяйств стран ЕС в 2012, %

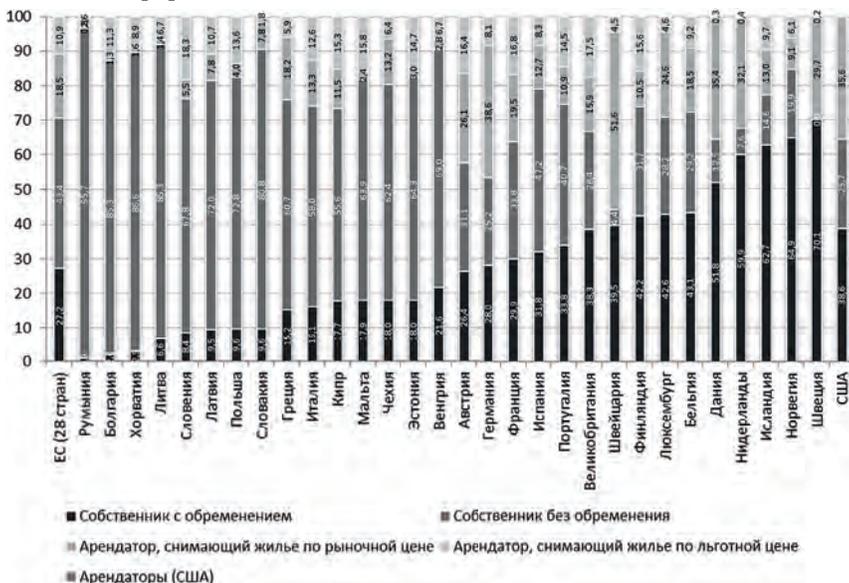
Страна	Доля расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в потребительских расходах, всего	В том числе:				
		Арендная плата	Временная арендная плата	Плата за жилищную услугу	Плата за водоснабжение и прочие коммунальные услуги, кроме услуг энергоснабжения	Плата за электроэнергию, газ и прочие виды топлива
Бельгия	24,3	3,5	12,7	1,1	1,3	5,8
Чехия	26,3	3,7	12,1	0,2	1,7	8,6
Дания	29,3	6,8	13,4	0,9	2,3	5,9
Германия	24,2	6,9	9,6	0,8	2,1	4,8
Эстония	19,7	2,4	10,8	0,1	1,2	5,2
Ирландия	23,2	4,3	13,9	0,5	0,5	4,1
Испания	21,2	2,5	11,6	1,1	2,3	3,7
Франция	25,6	4,2	14,2	1,3	1,7	4,2
Италия	23,3	2,2	13,8	1,1	2,2	4,0
Кипр	19,3	4,0	8,3	2,0	1,1	3,9
Латвия	23,3	0,7	12,7	2,1	1,1	6,8
Люксембург	24,5	3,3	15,7	1,3	1,2	2,9
Венгрия	21,6	0,9	11,2	0,3	1,9	7,2
Мальта	11,9	1,0	6,8	0,4	0,6	3,1
Нидерланды	24,5	5,4	11,2	1,3	1,5	5,1
Австрия	21,6	3,3	10,2	1,5	2,6	3,9

Польша	23,1	1,3	5,7	4,8	2,4	9,0
Португалия	16,5	2,1	8,9	0,3	1,7	3,5
Словения	19,5	0,7	9,7	0,3	2,0	6,7
Словакия	25,6	1,0	7,6	3,0	2,7	11,3
Финляндия	27,1	6,8	16,8	0,0	0,5	3,0
Швеция	27,0	8,0	12,7	0,4	0,0	5,9
Великобритания	26,0	5,6	15,9	0,3	0,9	3,3
Исландия	21,7	2,9	14,0	0,8	1,3	2,7
ЕС (27 стран)	24,2	4,5	12,5	1,0	1,7	4,5

Источник: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_co3_c&lang=en

Пересчитаем расходы на жилищные услуги для каждой группы арендаторов и собственников жилья с учётом доли каждой из этих групп в жилищном фонде и реально понесённых расходов. Для получения данных о доле расходов населения по оплате жилищных и коммунальных услуг необходимо рассчитать взвешенную сумму по оплате жилищных и коммунальных услуг следующих групп населения: арендаторов и собственников жилья.

Рисунок 37. Структура жилищного фонда европейских стран и США по формам собственности, 2010 год



Источник: SILK, [ilc_lvho02], Consumer Expenditure Survey, U. S. Bureau of Labor Statistics (для США данные за 2012 год).

Алгоритм расчёта расходов на жилищно-коммунальные услуги с использованием статистики Евростата по предлагаемой методике включает следующие шаги:

1. Определяется доля расходов коммерческих и социальных арендаторов на оплату аренды:

$$DR_h = \frac{DR_h^{st}}{KR^{st}},$$

где:

DR_h – доля расходов коммерческих и социальных арендаторов на арендную плату;

DR_h^{st} – доля расходов на аренду, приведённая в отчётности Евростата ко всем пользователям жилья;

KR – доля коммерческих и социальных арендаторов по отношению ко всем пользователям жилья.

2. Определяется доля расходов собственников жилья на оплату жилья:

$$DO_h = \frac{DR_h^{st}}{KO^{st}},$$

где:

DO_h – доля расходов собственников жилья на содержание жилья;

DR_h^{st} – доля расходов на содержание жилья, приведённая в отчётности Евростата ко всем пользователям жилья;

KO^{st} – доля собственников жилья по отношению ко всем пользователям жилья.

3. Определяется доля расходов социальных и коммерческих арендаторов на оплату коммунальных услуг:

$$DR_u = DR_w^{st} + DR_e^{st},$$

где:

DR_u – доля расходов социальных и коммерческих арендаторов на оплату коммунальных услуг;

DR_w^{st} – доля расходов социальных и коммерческих арендаторов на оплату водоснабжения и водоотведения;

DR_e^{st} – доля расходов социальных и коммерческих арендаторов на оплату энергоресурсов.

4. Определяется доля расходов собственников жилья на оплату коммунальных услуг:

$$DO_u = DO_w^{st} + DO_e^{st},$$

где:

DO_u – доля расходов собственников жилья на оплату коммунальных услуг;

DO_w^{st} – доля расходов собственников жилья на оплату водоснабжения и водоотведения;

²⁵ St означает наличие информации в статистической отчётности.

DO_e^{st} – доля расходов собственников жилья оплату энергоресурсов.

5. Определяется взвешенная доля расходов арендаторов и собственников жилья без обременений на оплату жилья и коммунальных услуг:

$$DRO_{hu} = \frac{(DR_h + DR_u) * KR^{st} + (DO_h + DO_u) * KO^{st}}{KR^{st} + KO^{st}},$$

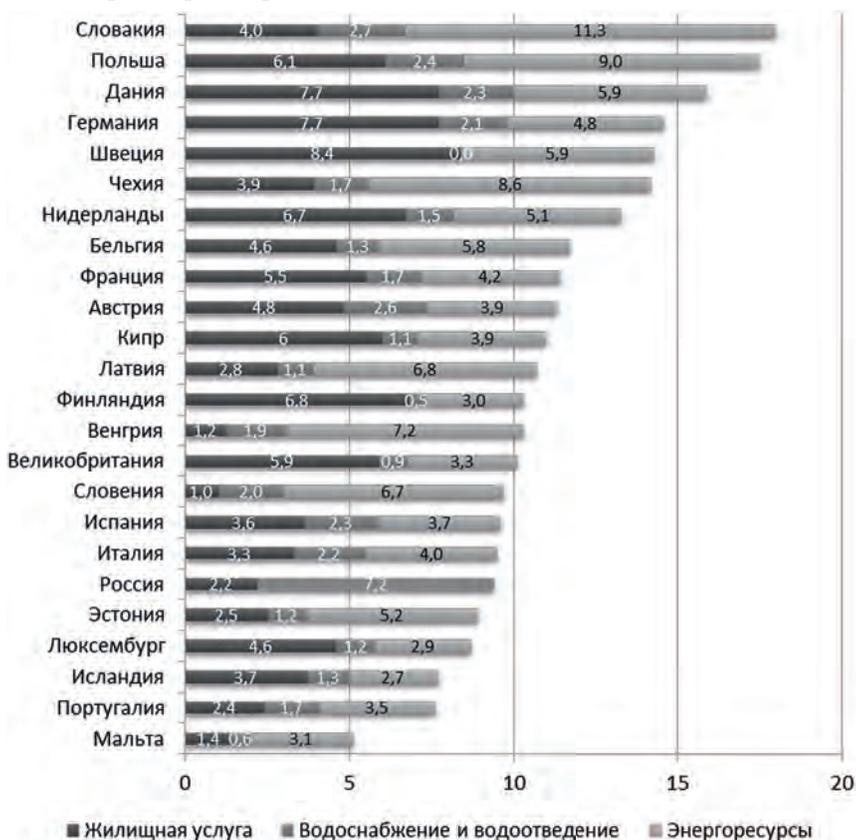
где:

DRO_{hu} – доля расходов арендаторов и собственников жилья на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Доступность жилищно-коммунальных услуг

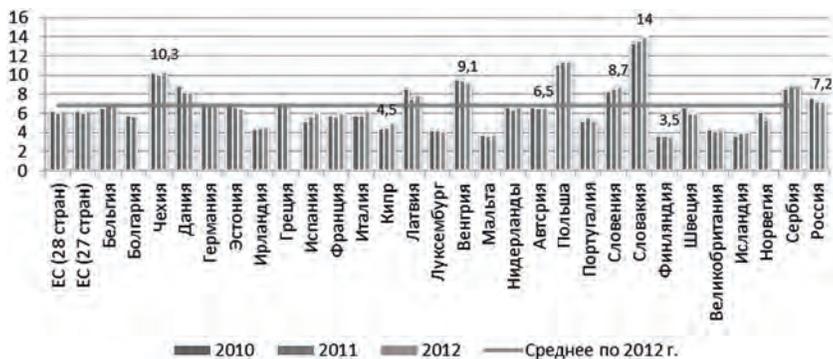
Результаты приведения европейских статистических данных к сопоставимым с российскими приведены на рисунке 38.

Рисунок 38. Доля расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг в потребительских расходах домохозяйств Российской Федерации и некоторых стран Европейского союза, 2012 г., %.



На рисунке 39 отдельно представлена динамика по расходам на коммунальные услуги стран Европейского союза и России. За период с 2010 по 2012 год расходы на коммунальные услуги менялись незначительно во всех приведённых для сравнения странах. Минимальная доля расходов на оплату коммунальных услуг по итогам 2012 года зафиксирована в Финляндии (3,5%), максимальная – в Словакии (14%). Всего три страны Европейского союза тратят более 10% потребительских расходов на оплату коммунальных услуг – это Чешская Республика, Польша и Словакия. В начале 90-х годов прошлого века эти страны и Россия имели одинаковые «стартовые» условия и возможности для выбора стратегии развития коммунального и жилищного секторов. По истечении 20 лет относительные расходы населения на коммунальные услуги в этих странах превысили российские в 1,5–2 раза. Это в первую очередь результат значительно более высоких цен на энергоресурсы, а также большей жилищной обеспеченности. В целом, доля расходов домохозяйств на коммунальные услуги в Российской Федерации сопоставима со среднеевропейской долей (6,8%) расходов на водоснабжение и энергообеспечение в потребительских расходах.

Рисунок 39. Доля расходов по оплате коммунальных услуг в потребительских расходах домохозяйств некоторых стран Европы в 2010–2012 гг., %.



Источник: Eurostat, [nama_co3_c], Росстат, форма отчётности 22-ЖКХ (сводная), собственные расчёты

Из рисунка 39 видно, что наибольшая доля расходов на жилищные услуги характерна для самых развитых европейских стран. Во многом это может быть связано с обеспечением высокого уровня качества жизни, а также с желанием людей повышать капитализацию своего жилья. Высокая доля расходов, связанных с оплатой жилищной услу-

ги в странах бывшего социалистического лагеря, объясняется, в том числе, и процессами его модернизации с целью повышения энергоэффективности. В Российской Федерации затраты на содержание жилья, наоборот, очень низкие, а потребление энергетических ресурсов, действительно, достаточно высокое из-за низкой энергоэффективности жилых домов.

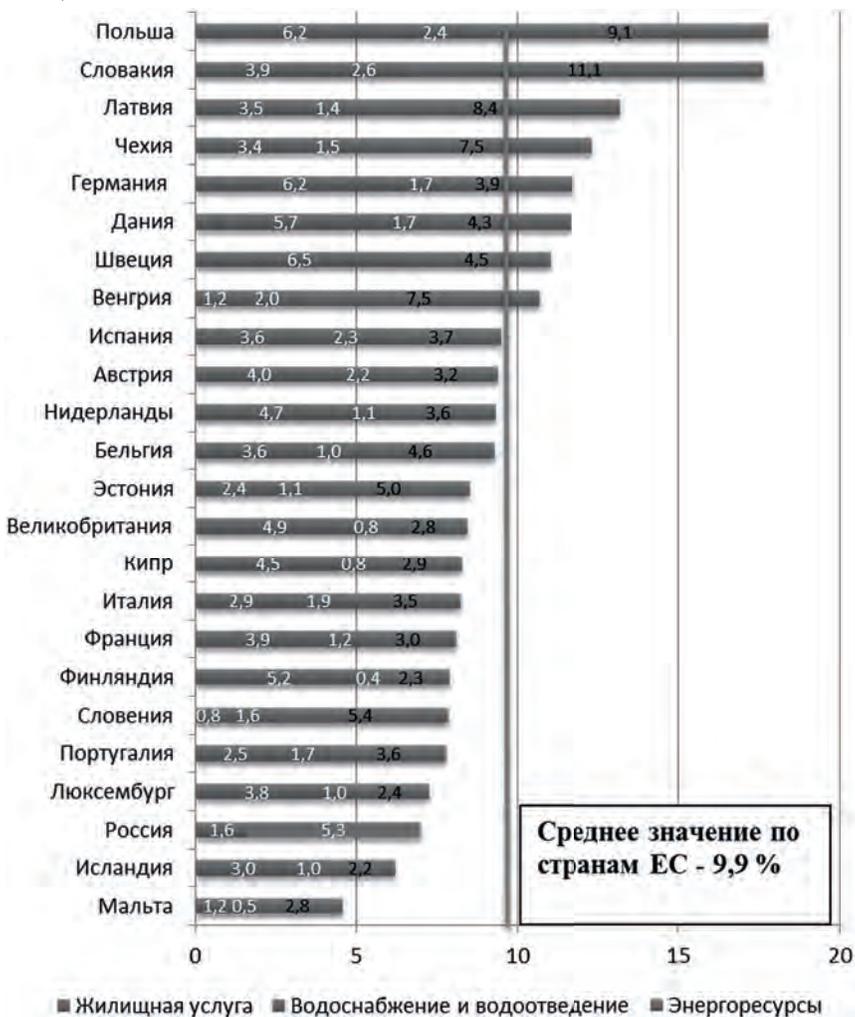
Из сопоставления информации на рисунках 26 и 30 следует, что решения в части такой важной компоненты жилищной политики как доступность жилищно-коммунальных услуг, принимаются на основе недостоверной информации. Если структуры коммунальных расходов на рисунках в основном совпадают, то расходы по содержанию жилья отличаются самым существенным образом. Таким образом, в структуре потребительских расходов населения России доля расходов на жилищно-коммунальные услуги существенно меньше, чем аналогичная доля расходов в структуре потребительских расходов населения большинства стран Европы.

Рассмотрим, как изменится распределение стран, если посчитать долю расходов домохозяйств по оплате жилищных и коммунальных услуг в доходах. На рисунке 40 представлены полученные результаты.

Наибольшее бремя расходов по оплате жилищных и коммунальных услуг в целом лежит на странах, входивших в состав социалистического лагеря. В целом распределение стран изменилось незначительно, при этом Российская Федерация занимает третью позицию снизу. Следовательно, российские домохозяйства тратят на оплату жилищных и коммунальных услуг меньше, чем домохозяйства практически всех других европейских стран. Доля расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг в доходе домохозяйств России составляет всего 7%, более низкие значения показателя зафиксированы только в Исландии и Мальте. В среднем по странам Европейского союза, включённым в анализ, расходы на жилищные и коммунальные услуги в 2012 году составили 9,9% от доходов. Данный порог превысили Польша, Словакия, Латвия, Чехия, Венгрия, а также Германия, Дания и Швеция.

Необходимо обратить внимание на то, что практически во всех исследуемых странах соотношение долей расходов на жилищные и коммунальные услуги в доходах домохозяйства приблизительно равны. Во всех странах, где присутствуют значимые расходы по жилищной услуге, как правило, расходы по коммунальным услугам ниже. Это можно объяснить тем, что хорошее состояние жилья позволяет сократить потребление энергетических ресурсов. Таким образом, затраты на жильё являются обоснованными и необходимыми для обеспечения более высокого уровня и качества жизни.

Рисунок 40. Доля расходов по оплате ЖКУ в доходе домохозяйства, 2012, %.



Источник: Eurostat, Росстат <http://fedstat.ru/indicator/description.do?id=30992&referrerType=0&referrerId=1292862>, Министерство финансов Российской Федерации <http://info.minfin.ru/monitoring.php>, собственные расчёты.

Полученные в ходе исследования результаты дают основания для корректировки проводимой государством политики тарифного регулирования с позиции экономических фактов. Жилищно-коммунальные услуги в Российской Федерации являются более экономически доступными по сравнению с большинством стран Европейского союза. Таким

образом, потенциал для увеличения тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения существует, и при соответствующей «настройке» инструментов социальной защиты малообеспеченных граждан, в первую очередь программы жилищных субсидий, такие решения могут быть политически приемлемыми. Реформирование тарифной политики в сторону установления тарифов на экономически обоснованном уровне крайне необходимо для современной России. Именно сейчас наступает момент, когда откладывать решение накопившихся в жилищном и коммунальном секторах проблем нельзя, так как это приведёт к непоправимым последствиям.

Кроме того, перераспределение расходов внутри совокупного платежа с коммунальных услуг на жилищные в российских условиях является важной социально-экономической задачей. Необходимо совершить структурный манёвр в жилищной политике: вместо «замораживания» тарифов на коммунальные услуги необходимо стимулирование работ по модернизации и повышению энергоэффективности жилищного фонда, что в итоге позволит потреблять меньшее количество коммунальных услуг.

Основные направления совершенствования жилищного законодательства

Жилищное законодательство в части содержания многоквартирных домов претерпело в последнее время существенные изменения, связанные с поиском правовых механизмов улучшения качества жилищного фонда. Не все эти изменения воспринимались одинаково профессиональным и экспертным сообществом. Но в любом случае они определили вектор развития ситуации в жилищном секторе на ближайшее будущее.

Из ключевых принятых решений следует отметить:

- формирование систем капитального ремонта многоквартирных домов;
- усиление роли региональных и муниципальных органов по контролю за управляющими организациями;
- введение лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами.

Далее остановимся подробнее на этих правовых новеллах.

Капитальный ремонт многоквартирных домов

Деятельность государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства по капитальному ремонту многоквартирных домов

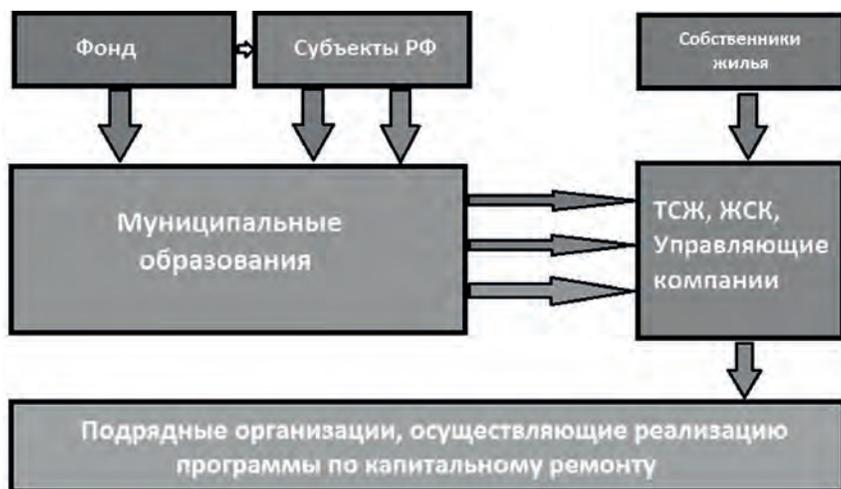
Масштабное проведение капитального ремонта многоквартирных домов в России началось с принятием Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Реализация данного закона в период с 2008 по 2013 год обеспечила проведение капитального ремонта многоквартирных домов, главным образом, за счёт значительных бюджетных субсидий. Общий размер бюджетных субсидий (за счёт средств, предоставленных Государственной корпорацией – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, и средств региональных и местных бюджетов) составлял до 95%. Всего за 2008–2013 годы в рамках региональных программ, для реализации которых была предоставлена финансовая поддержка Фонда, проведён капитальный ремонт 141,6 тыс. многоквартирных домов общей площадью 426,2 млн. кв. м, где проживают более 18 млн. человек. Стоимость выполненных ремонтов составила около 320 млрд. руб.

Получателями средств Фонда являются субъекты Российской Федерации или по их решению – муниципалитеты – участники региональной программы. Средства Фонда и средства регионального бюджета распределяются между муниципалитетами – участниками программы и перечисляются в местные бюджеты.

Муниципалитет распределяет средства на капитальный ремонт (формируемые за счёт средств Фонда, регионального бюджета и собственного бюджета) между многоквартирными домами, которые вошли в муниципальную и региональную программы. Получателями бюджетных субсидий, в зависимости от выбранного собственниками способа управления многоквартирным домом, являются товарищества собственников жилья или управляющие организации. Эти организации получают бюджетные средства на их банковские счета и выступают заказчиками работ по капитальному ремонту (см. рисунок 41).

Товарищества собственников жилья и управляющие организации – получатели бюджетных субсидий на капитальный ремонт – самостоятельно заключают договоры с подрядными организациями. Порядок привлечения товариществом собственников жилья или управляющей организацией подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного дома может устанавливаться субъектом Российской Федерации.

Рисунок 41. Схема движения денежных средств по реализации региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов



Источник: Официальный сайт Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» http://www.fondgkh.ru/data/719/598/1234/ЖКН_GODOVOY_OTCHET_2008.pdf.

Оплата работ по капитальному ремонту многоквартирного дома с использованием средств бюджетной субсидии производится на основании актов приёмки работ, согласованных с органом местного самоуправления и подписанных лицами, которые уполномочены действовать от имени товарищества собственников жилья либо выбранной собственниками помещений в многоквартирном доме управляющей организации. Размер аванса не может превышать 30% от предоставленных бюджетных средств.

Фонд осуществляет мониторинг выполнения региональных программ с целью контроля эффективности использования средств Фонда, а также мониторинг выполнения регионами и муниципалитетами условий, установленных законом при предоставлении им финансовой поддержки Фондом. Мониторинг осуществляется путём сбора и анализа отчётов, предоставляемых высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации. Соответственно муниципалитеты предоставляют отчёты субъекту Федерации, а ТСЖ и управляющие организации – муниципалитету (см. рисунок 42).

В настоящее время Фонд продолжает предоставление финансовой поддержки субъектам Российской Федерации для проведения капиталь-

ного ремонта многоквартирных домов, хотя объём такой поддержки значительно сократился.

Однако основной задачей по данному направлению является формирование в субъектах Российской Федерации нормативной правовой базы, направленной на создание региональных систем проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, которая должна обеспечить организационную и финансовую основу реализации указанных мероприятий. Решение данной задачи потребовало от Фонда оказания экспертной и методологической поддержки субъектам Российской Федерации.

Рисунок 42. Степень выполнения региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов 2013 г. в субъектах Российской Федерации



Региональная программа капитального ремонта

Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в Жилищный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, определившие законодательные рамки новой системы организации, проведения и финансирования капитального ремонта общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах. Эта система включает в себя:

– введение обязательного ежемесячного взноса на капитальный ремонт для собственников помещений в многоквартирных домах для формирования фонда капитального ремонта;

- определение двух способов формирования фонда капитального ремонта и права собственников помещений выбрать один из способов;
- принятие долгосрочных региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов;
- создание в регионах специализированных некоммерческих организаций – региональных операторов, для организации и финансирования капитального ремонта;
- определение возможности предоставления мер государственной, муниципальной поддержки проведения капитального ремонта многоквартирных домов и адресной помощи собственникам помещений с низкими доходами при внесении взноса на капитальный ремонт.

Большой объём полномочий по регулированию вопросов организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах предоставлен субъектам Российской Федерации. В связи с этим реализация законодательства о новой системе капитального ремонта осуществляется в различные сроки, а сама система может иметь региональные особенности, в связи с чем она часто называется «региональной системой капитального ремонта многоквартирных домов».

Региональная программа капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (далее – региональная программа капитального ремонта, региональная программа) – ключевое звено региональной системы, создаваемой в соответствии с разделом IX Жилищного кодекса и предназначенной для обеспечения своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (далее – капитального ремонта многоквартирных домов), расположенных на территории субъекта Российской Федерации.

Анализ положений статьи 168 Жилищного кодекса показывает, что региональная программа капитального ремонта, которую формируют и утверждают субъекты Российской Федерации в соответствии с требованиями данной статьи, представляет собой особый вид региональных программ, отличающийся от ранее принимавшихся региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов. Эти отличия заключаются в целях, масштабах, сроке, на который принимается региональная программа капитального ремонта, источниках финансирования программы, подходах к определению перечня услуг и работ по капитальному ремонту и сроков их выполнения в отношении каждого многоквартирного дома, включённого в региональную программу.

Основной целью принятия региональной программы капитального ремонта является планирование и организация проведения капитального ремонта многоквартирных домов. При этом ответственность за проведение капитального ремонта в объёме и сроки, планируемые региональной программой, лежит не на органах государственной вла-

сти, а на собственниках помещений в многоквартирных домах либо на специально созданной некоммерческой организации – региональном операторе. Ещё одна цель региональной программы – планирование предоставления государственной поддержки, муниципальной поддержки на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, хотя обязанность предоставлять такую поддержку не установлена ни для органов государственной власти субъекта Российской Федерации, ни для органов местного самоуправления.

Все ранее принимавшиеся региональные (и муниципальные) программы капитального ремонта многоквартирных домов, в том числе в рамках реализации федерального закона № 185-ФЗ, принимались на сравнительно короткий срок (до 5 лет) для выполнения работ по капитальному ремонту, необходимость которых была установлена до утверждения региональной программы, и под известные источники и объёмы финансирования. Это обуславливало отбор ограниченного количества многоквартирных домов, включаемых в региональную программу.

Региональная программа капитального ремонта согласно статье 168 Жилищного кодекса:

- должна включать все многоквартирные дома, расположенные на территории субъекта Российской Федерации, за исключением многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу;

- формируется на срок, необходимый для проведения капитального ремонта всех многоквартирных домов, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (это определяет долгосрочность региональной программы – не менее 25 лет);

- должна содержать перечень услуг и работ по капитальному ремонту общего имущества и плановый год (позднее заменённый на период) проведения капитального ремонта в отношении каждого многоквартирного дома, включённого в региональную программу (планирование проведения капитального ремонта в рамках региональной программы требует достоверной информации о техническом состоянии многоквартирных домов);

- не требует указания источников и объёмов финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, включённых в региональную программу (долгосрочное планирование капитального ремонта без тесной связи с финансовым обеспечением её реализации делает программу малореалистичной).

Требование Жилищного кодекса о включении в региональную программу капитального ремонта всех многоквартирных домов, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (за исключением многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими

сносу), вызвало ряд трудностей при формировании субъектами Российской Федерации региональных программ.

Во-первых, в большинстве муниципальных образований и регионов отсутствовала необходимая информация о многоквартирных домах – их количестве (в очередной раз возникла проблема с определением, какие дома считать многоквартирными), техническом состоянии, потребности в проведении отдельных видов капитального ремонта. Как следствие, многие региональные программы грешат техническими ошибками, необоснованностью установленных перечней и сроков выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов.

Во-вторых, в региональную программу необходимо было включать многоквартирные дома с высоким физическим износом, хотя экономическая эффективность их капитального ремонта (при установленных ограничениях по видам работ, которые могут быть проведены в рамках региональной программы) вызывала большие сомнения.

И самое главное, – дисбаланс между объективно существующей высокой потребностью в проведении капитального ремонта большого числа многоквартирных домов и ограниченностью возможных финансовых ресурсов (средств собственников помещений и бюджетных субсидий) поставил регионы перед необходимостью планировать в программе выборочные, а не комплексные капитальные ремонты многоквартирных домов, сдвигать проведение капитального ремонта на более поздние сроки, используя для этого различные критерии, часто не имеющие прямого отношения к техническому состоянию многоквартирных домов. Такое планирование ремонта вызвало негативную реакцию со стороны собственников помещений в домах со значительным сроком эксплуатации.

В целом, обоснованность и достоверность планирования капитального ремонта на перспективу в 25–30 лет чрезвычайно низка. При этом сложности формирования региональных программ усугубляются установленным Жилищным кодексом запретом вносить в программу изменения, предусматривающие сокращение перечня планируемых работ или перенос сроков их проведения на более поздний период (за исключением случаев принятия решений собственниками помещений в многоквартирном доме).

Часть выявившихся проблем по формированию региональных программ капитального ремонта была решена путём внесения изменений в Жилищный кодекс, предоставивших субъектам Российской Федерации право не включать в региональную программу многоквартирные дома с физическим износом основных конструктивных элементов более 70 процентов, дома с высокой удельной стоимостью капитального ремонта, с количеством квартир менее трёх, а также ограничить перечень выполняемых в рамках региональной программы работ и указывать не год, а период их проведения.

Региональная программа капитального ремонта должна актуализироваться не реже одного раза в год. Для конкретизации сроков проведения капитального ремонта, уточнения перечня услуг и работ в отношении конкретных многоквартирных домов, а также определения видов и объёмов государственной и муниципальной поддержки капитального ремонта должны приниматься краткосрочные (до 3-х лет) планы реализации региональной программы капитального ремонта.

Принятие региональной программы капитального ремонта имеет чрезвычайно высокую важность не только с точки зрения планирования, но и потому, что дата опубликования утверждённой региональной программы служит точкой отсчёта для наступления срока, в течение которого собственники помещений в многоквартирных домах, включённых в региональную программу, должны принять решение о выборе способа формирования фонда капитального ремонта и срока возникновения обязанности собственников помещений вносить взносы на капитальный ремонт.

Обязательные взносы на капитальный ремонт собственников помещений в многоквартирном доме и минимальный размер взноса

Существенной новацией жилищного законодательства стало установление обязанности собственников помещений в многоквартирном доме вносить ежемесячные взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме (далее – взносы на капитальный ремонт). Эта обязанность распространяется на всех собственников помещений в многоквартирном доме с момента возникновения права собственности на помещения в этом доме, но в рамках региональной системы капитального ремонта. Обязанность вносить взносы на капитальный ремонт возникает у собственников помещений в многоквартирном доме, включённом в региональную программу капитального ремонта, по истечении восьми календарных месяцев после официального опубликования утверждённой региональной программы.

Таким образом, срок (год и месяц), с которого начинается уплата обязательных взносов на капитальный ремонт, зависит от даты опубликования региональной программы капитального ремонта и срока, установленного региональным законом. В связи с различиями региональных законов и сроками утверждения региональных программ капитального ремонта в разных субъектах Российской Федерации сроки, с которых начинается уплата собственниками помещений взносов на капитальный ремонт, различны в разных регионах. И эти различия достаточно существенны. С января 2014 года начали вносить взносы на капитальный ремонт собственники помещений в многоквартирных домах Белгородской и Ивановской областей. На год позже начнут в Псковской, Ниже-

городской и Магаданской областях, Ненецком и Еврейском автономных округах, Удмуртской Республике, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской и Чеченской республиках). В основном срок начала уплаты взносов на капитальный ремонт установлен в течение 2014 года. В то же время, по данным на 1 сентября 2014 года, в отдельных регионах срок начала уплаты взносов не установлен в связи принятием или не опубликованием принятой региональной программы (г. Москва, Республика Карелия, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Тюменская область)²⁶.

Для собственников жилых помещений в многоквартирном доме взнос на капитальный ремонт включён в структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

От обязанности уплачивать взносы на капитальный ремонт освобождены собственники помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, а также в многоквартирных домах, в отношении которых принято решение органов государственной власти или органов местного самоуправления об изъятии для государственных или муниципальных нужд земельного участка, на котором расположен этот многоквартирный дом, и об изъятии каждого жилого помещения в этом доме.

Минимальный размер взноса на капитальный ремонт устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими рекомендациями, утверждёнными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в порядке, установленном региональным законом. При этом у собственников помещений есть право на общем собрании принять решение о большем размере взноса на капитальный ремонт дома, чем установленный минимальный размер.

Минимальный размер взноса может быть установлен различным по муниципальным образованиям с учётом:

- типа и этажности многоквартирного дома;
- стоимости капитального ремонта отдельных строительных конструкций и инженерных систем многоквартирного дома;
- нормативных сроков их эффективной эксплуатации до проведения очередного капитального ремонта;
- перечня работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, установленного Жилищным кодексом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Практически все субъекты Российской Федерации установили единый минимальный размер взноса на капитальный ремонт по всем муниципальным образованиям на своей территории. При этом решение о раз-

²⁶ <http://www.fondgkh.ru/reforma/narodu/hot/index.html>.

мере минимального взноса носило политический, а не экономический характер. В большинстве регионов установленный размер взноса далёк от обоснованного с точки зрения необходимости обеспечить финансирование определённого перечня работ по капитальному ремонту. Средний размер установленного минимального взноса составил 5–7 рублей с 1 квадратного метра площади помещений в многоквартирных домах; минимальный размер взноса в целом по субъекту Российской Федерации – 2 руб./кв. м (Санкт-Петербург), максимальный размер – 20,1 руб./кв. м (в части муниципальных образований Тюменской области).

Расходы собственников жилых помещений на уплату взноса на капитальный ремонт (исходя из установленного минимального размера взноса) включаются в размер расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг, по которым может быть предоставлена субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Таким образом, введение обязательного минимального размера взноса на капитальный ремонт не должно привести к ухудшению финансового положения собственников – граждан с низкими доходами (получателей жилищных субсидий).

Формирование и использование средств фонда капитального ремонта

В новой системе капитального ремонта взносы собственников помещений на капитальный ремонт формируют фонд капитального ремонта в отношении каждого многоквартирного дома, включённого в региональную программу, средства которого становятся основным источником финансирования проведения капитального ремонта.

Жилищный кодекс определил, что средства фонда капитального ремонта могут использоваться:

- для оплаты услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме;
- разработки проектной документации (в случае, если подготовка проектной документации необходима в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности);
- оплаты услуг по строительному контролю;
- погашения кредитов, займов, полученных и использованных в целях оплаты услуг и работ по капитальному ремонту;
- уплаты процентов за пользование кредитами, займами;
- оплаты расходов на получение гарантий и поручительств по кредитам и займам на капитальный ремонт многоквартирного дома.

При этом за счёт средств фонда капитального ремонта, сформированного исходя из установленного минимального размера взноса, могут финансироваться только работы и услуги, перечень которых установлен

частью 1 статьи 166 Жилищного кодекса. Этот перечень подвергся сокращению и включает:

- 1) ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения;
- 2) ремонт или замену лифтового оборудования, признанного непригодным для эксплуатации, ремонт лифтовых шахт;
- 3) ремонт крыши;
- 4) ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме;
- 5) ремонт фасада;
- 6) ремонт фундамента многоквартирного дома.

Возможность оплачивать за счёт минимального размера взноса проведение работ, связанных с ресурсосбережением и повышением энергоэффективности многоквартирных домов (утепление фасада, переустройство неветилируемой крыши в вентилируемую, установку общедомовых приборов учёта потребления ресурсов и узлов управления и регулирования потребления этих ресурсов), зависит от регионального законодателя.

Способы формирования фонда капитального ремонта

Жилищный кодекс определил два способа формирования фонда капитального ремонта:

- 1) перечисление взносов на капитальный ремонт на специальный счёт в банке, открытый лицом, выбранным собственниками помещений в многоквартирном доме (далее – формирование фонда капитального ремонта на специальном счёте);
- 2) перечисление взносов на капитальный ремонт на счёт регионального оператора – организации, создаваемой субъектом Российской Федерации (далее – формирование фонда капитального ремонта у регионального оператора).

Эти два способа формирования фонда капитального ремонта существенно различаются.

При внесении взносов на капитальный ремонт на специальный счёт фонд капитального ремонта формируется в виде денежных средств, право на которые принадлежит собственникам помещений в многоквартирном доме, а не владельцу специального счёта. Собственники помещений в многоквартирном доме вправе формировать фонд капитального ремонта только на одном специальном счёте. На один специальный счёт не могут вноситься взносы собственников помещений более чем одного многоквартирного дома. Эти средства могут быть использованы на капитальный ремонт только того многоквартирного дома, для которого

этот счёт открыт, и не могут быть использованы на ремонт других многоквартирных домов.

Возможности владельца специального счёта распоряжаться средствами, находящимися на специальном счёте, ограничены законодательством. Для перечисления средств со специального счёта на оплату услуг и работ по капитальному ремонту необходим протокол общего собрания собственников помещений, содержащий соответствующие решения. Виды операций, которые могут осуществляться со средствами на специальном счёте, определены Жилищным кодексом, банк осуществляет контроль за соответствием операций, совершаемых со средствами на специальном счёте, требованиям законодательства.

На денежные средства, находящиеся на специальном счёте, не может быть обращено взыскание по обязательствам владельца этого счёта (кроме обязательств по договорам на оказание услуг и (или) выполнение работ по капитальному ремонту, заключённым на основании решений общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме). В случае признания владельца специального счёта банкротом, денежные средства, находящиеся на специальном счёте, не включаются в конкурсную массу.

Жилищный кодекс установил требования к банкам, в которых может быть открыт специальный счёт: только в российской кредитной организации (банке) с величиной собственных средств (капитала) не менее 20 млрд. рублей. Решение о том, в каком банке (из числа соответствующих требованиям Жилищного кодекса) открыть специальный счёт, принимают собственники помещений в многоквартирном доме.

Первоначально перечень юридических лиц, которые могут быть владельцем специального счёта, был ограничен следующими лицами:

- товарищество собственников жилья, осуществляющее управление многоквартирным домом и созданное в одном многоквартирном доме или в нескольких многоквартирных домах, количество квартир в которых составляет в сумме не более чем тридцать;

- жилищный кооператив, жилищно-строительный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив, осуществляющий управление многоквартирным домом;

- региональный оператор.

В июле 2014 года внесёнными в Жилищный кодекс изменениями были сняты ограничения в отношении товариществ собственников жилья, созданных в нескольких многоквартирных домах, по суммарному количеству квартир в таких домах, и предоставлено право с 1 января 2015 года быть владельцем специального счёта управляющим организациям.

При формировании фонда капитального ремонта у регионального оператора взносы на капитальный ремонт, которые собственники пере-

числяют региональному оператору, становятся имуществом регионального оператора, а фонд капитального ремонта формируется в виде обязательственных прав собственников помещений в многоквартирном доме в отношении регионального оператора.

Региональный оператор вправе расходовать средства, полученные за счёт платежей собственников помещений в одних многоквартирных домах, на проведение капитального ремонта других многоквартирных домов, собственники помещений в которых также формируют фонды капитального ремонта на счёте регионального оператора. Именно поэтому способ формирования фонда капитального ремонта у регионального оператора часто называют «общий котёл».

Региональный оператор должен обеспечить проведение капитального ремонта многоквартирного дома, собственники помещений в котором перечисляют ему свои взносы на капитальный ремонт, в объёме и сроки, которые предусмотрены региональной программой капитального ремонта. В случае если для финансирования капитального ремонта какого-то дома в срок, определённый региональной программой, недостаточно средств фонда капитального ремонта этого дома, региональный оператор использует для финансирования ремонта средства, полученные от собственников помещений в других многоквартирных домах. Собственники помещений в доме, на ремонт которого израсходовано средств больше, чем они внесли в фонд капитального ремонта, возмещают региональному оператору израсходованные средства своими последующими взносами на капитальный ремонт.

Средства, полученные региональным оператором от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта у регионального оператора, могут использоваться только для финансирования капитального ремонта общего имущества в этих домах. Использование указанных средств на иные цели, в том числе на оплату административно-хозяйственных расходов регионального оператора, не допускается.

Жилищный кодекс предоставил собственникам помещений в многоквартирных домах право выбора способа формирования фонда капитального ремонта.

Решение об определении способа формирования фонда капитального ремонта должно быть принято и реализовано собственниками помещений в многоквартирном доме в течение срока, установленно-го органом государственной власти субъекта Российской Федерации, но не более чем в течение шести месяцев после официального опубликования утверждённой региональной программы капитального ремонта. В разных регионах установлены разные сроки для принятия собственниками помещений решения о выборе способа формирования фонда капитального ремонта – от 2 до 6 месяцев.

Законодатель предусмотрел, что в случае если собственники помещений в многоквартирном доме в установленный срок не приняли решение о формировании фонда капитального ремонта или не реализовали принятое решение, решение о формировании фонда капитального ремонта на счёте регионального оператора принимает орган местного самоуправления.

Способ формирования фонда капитального ремонта может быть изменён в любое время решением общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, но вступление принятого решения в силу зависит от первоначального способа формирования фонда капитального ремонта:

– если собственники помещений приняли решение о прекращении формирования фонда капитального ремонта на специальном счёте и переходе к формированию фонда капитального ремонта у регионального оператора, собственники помещений в течение пяти рабочих дней направляют решение общего собрания владельцу специального счёта, на который перечисляются взносы на капитальный ремонт, решение вступает в силу через один месяц после направления владельцу специального счёта решения общего собрания, который в течение пяти дней после этого обязан перечислить средства фонда капитального ремонта на счёт регионального оператора;

– если собственники помещений приняли решение о прекращении формирования фонда капитального ремонта у регионального оператора и формировании фонда капитального ремонта на специальном счёте, решение вступает в силу через два года после направления региональному оператору решения общего собрания собственников помещений (если меньший срок не установлен законом субъекта Российской Федерации); после вступления решения в силу региональный оператор в пятидневный срок перечисляет средства фонда капитального ремонта на специальный счёт.

Условием при изменении способа формирования фонда капитального ремонта является полная выплата кредита (займа), если такой кредит (займ) был предоставлен для капитального ремонта под средства фонда капитального ремонта на специальном счёте, или полное погашение задолженности перед региональным оператором по выполненному капитальному ремонту.

В установленных законодательством случаях решение о прекращении формирования фонда капитального ремонта на специальном счёте и передаче средств региональному оператору может принимать орган местного самоуправления. Такое решение принимается, если капитальный ремонт многоквартирного дома, предусмотренный региональной программой капитального ремонта и признанный необходимым, не был проведён собственниками помещений в срок, уста-

новленный региональной программой. В этом случае орган местного самоуправления принимает решение о формировании фонда капитального ремонта на счёте регионального оператора и направляет такое решение владельцу специального счёта. Владелец специального счёта обязан перечислить средства, находящиеся на специальном счёте, на счёт регионального оператора в течение 1 месяца с момента получения решения органа местного самоуправления. В случае, если владелец специального счёта не перечислит в указанный срок средства фонда капитального ремонта на счёт регионального оператора, региональный оператор, любой собственник помещения в доме, орган местного самоуправления вправе обратиться в суд с заявлением о взыскании средств, находящихся на специальном счёте, с перечислением их на счёт регионального оператора.

Способ формирования фонда капитального ремонта определяет, имеют ли собственники помещений в многоквартирном доме возможность принять и реализовать самостоятельные решения по перечню работ, срокам и стоимости капитального ремонта, выбору заказчика и исполнителя работ. В наибольшей мере задаче формирования коллективного ответственного собственника общего имущества в многоквартирном доме отвечает способ формирования фонда капитального ремонта на специальном счёте. Чрезвычайно важно, что формирование фонда капитального ремонта на специальном счёте открывает возможности для привлечения кредитных средств в проведении капитального ремонта. В то же время для выбора именно этого способа были установлены значительные законодательные барьеры:

- большое количество голосов собственников помещений в многоквартирном доме, необходимое для принятия решения о выборе способа формирования фонда капитального ремонта (не менее 2/3 голосов);
- ограничения, первоначально установленные Жилищным кодексом в отношении возможных владельцев специальных счетов;
- неоправданно широкий перечень вопросов, по которым должны быть приняты решения общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме, включая вопросы, не имеющие прямого отношения к выбору способа формирования фонда капитального ремонта;
- отсутствие порядка оплаты расходов для открытия специального счёта и внесения взносов на капитальный ремонт на специальный счёт, лица, уполномоченного организовать сбор взносов;
- ограниченный перечень банков, в которых может быть открыт специальный счёт, и отсутствие мер защиты средств фонда капитального ремонта на специальном счёте в случае банкротства банка.

Меры государственной поддержки капитального ремонта многоквартирных домов

Жилищный кодекс даёт возможность кроме средств собственников помещений в многоквартирных домах, аккумулируемых в фондах капитального ремонта и привлекаемых по решению собственников кредитов, направлять на финансирование капитального ремонта многоквартирных домов бюджетные средства в качестве мер поддержки, предоставляемой товариществам собственников жилья, жилищным кооперативам, управляющим организациям, региональным операторам за счёт средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета. Бюджетная поддержка предоставляется в порядке и на условиях, которые предусмотрены соответственно федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Закон также устанавливает, что меры государственной и муниципальной поддержки капитального ремонта в рамках реализации региональных программ капитального ремонта предоставляются независимо от применяемого собственниками помещений в многоквартирном доме способа формирования фонда капитального ремонта.

Среди возможных мер государственной поддержки, которые могут предоставляться субъектом Российской Федерации, в настоящее время кроме субсидий определено также предоставление гарантий, поручительств по кредитам и займам, если соответствующие средства на реализацию такой поддержки предусмотрены законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации. Таким образом, открыт путь для создания системы кредитования капитального ремонта многоквартирных домов.

Практика создания региональных систем капитального ремонта выявила потребность в дальнейшем совершенствовании законодательства, регулирующего вопросы проведения капитального ремонта многоквартирных домов. Развитие законодательства может быть направлено на:

- устранение пробелов и барьеров для беспрепятственного функционирования двух способов формирования фонда капитального ремонта и организации, проведения и финансирования капитального ремонта;
- постепенный переход к способу формирования фонда капитального ремонта на специальном счёте как к преобладающему способу;
- создание нормативной основы для объективной оценки необходимости проведения капитального ремонта или реконструкции многоквартирного дома (принятие технического регламента, устанавливающего предельные показатели состояния конструкций и инженерно-технических систем многоквартирного дома, несоответствие которым является основанием для неотложного проведения капитального ремонта или реконструкции);

– повышение доступности кредитов для капитального ремонта и снижения рисков банков при кредитовании собственников, аккумулирующих взносы на специальных счетах;

– создание новой системы контроля за своевременностью проведения капитального ремонта многоквартирных домов вместо долгосрочных (и не имеющих конечного срока завершения) региональных программ капитального ремонта.

Усиление административного контроля в сфере управления многоквартирными домами

Жилищный кодекс Российской Федерации определил общий принцип, согласно которому объектом управления является каждый отдельный многоквартирный дом, а не «жилищный фонд», как это было до приватизации жилых помещений. При этом собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать способ управления своим домом, приняв решение на общем собрании большинством голосов от числа голосов присутствующих на собрании собственников²⁷. Первоначально Жилищный кодекс не устанавливал ограничений для выбора собственниками помещений одного из следующих способов управления:

1) непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;

2) управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;

3) управление управляющей организацией.

Законодатель также предусмотрел случаи, когда выбор управляющей организации осуществляется органом местного самоуправления по результатам конкурса. Прежде всего, орган местного самоуправления должен провести открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

Согласно статистическим данным (таблица 16), доля многоквартирных домов, в которых способ управления выбран собственниками помещений, увеличилась до 87,6% в 2012 году в сравнении с 26,1% в 2007 году, что свидетельствует о возросшей активности собственников помещений. При этом доля домов, которыми управляют товарищества собственников жилья (ТСЖ) и жилищные кооперативы возрастает, так же как и доля домов, в которых выбран способ непосредственного управления многоквартирным домом собственниками помещений.

²⁷ Жилищный кодекс Российской Федерации, ч. 2 и 3 статьи 161, ч. 1 статьи 46.

На изменение структуры реализуемых собственниками помещений способов управления заметно повлияли изменения законодательных требований к деятельности по управлению многоквартирными домами и способам управления.

Таблица 16. Динамика выбора способов управления многоквартирными домами

	2007 год		2008 год		2009 год		2012 год	
	тыс. ед.	%						
Число многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбрать способ управления домом, всего	2303,7	100	2379,2	100	2410,7	100	2052,4	100
Число многоквартирных домов, в которых собственники выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами	601,6	26,11	1689,1	70,99	1832,1	76,0	1797,9	87,60
в том числе: непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме	211,3	9,17	796,3	33,47	841,2	34,89	775,0	43,11
управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом	55,9	2,42	132,7	5,58	170	7,05	212,9	11,84
управление управляющей организацией	334,3	14,51	760,1	31,95	820,9	34,05	809,94	45,05

Источник: Статистический сборник 22-ЖКХ реформа за период 2005–2012 годов.

Изменения в законодательстве о ТСЖ

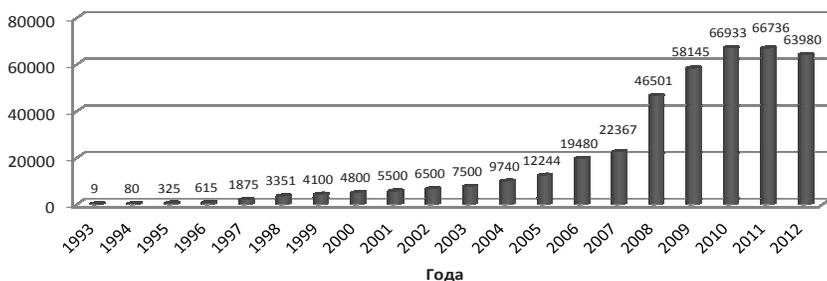
Несмотря на то, что законодательство о товариществах собственников жилья в многоквартирных домах появилось с 1993 года, ТСЖ в России развиваются очень медленными темпами, в отличие от большинства стран Центральной Европы и Балтии. Количество ТСЖ заметно возросло после 2007 года (таблица 17, рисунок 43). Это, несомненно, связано с тем, что доля многоквартирных домов, в которых созданы товарищества, была определена Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» как одно из условий получения муниципальными образованияами средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства для фи-

нансирования программ капитального ремонта многоквартирных домов и ликвидации аварийного жилья. Как следствие, администрациями муниципальных образований были предприняты усилия для увеличения числа ТСЖ на своей территории, в том числе за счёт перерегистрации части жилищных и жилищно-строительных кооперативов в товарищества собственников жилья (см. таблицу 17).

Таблица 17. Количество объединений собственников помещений²⁸

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Товарищества собственников жилья	12244	18467	22100	46501	55864	66933	66736	63980
Жилищно-строительные, жилищные кооперативы и иные специализированные потребительские кооперативы	15413	16465	17339	14551	13868	12374	12133	12604

Рисунок 43. Динамика создания ТСЖ в России



Административное влияние привело также к созданию достаточно большого количества «формальных» ТСЖ, когда собственники согласились с предложением администрации создать товарищество под обещание выделить средства на капитальный ремонт дома, но при этом такие товарищества не занимаются управлением домами, все вопросы по-прежнему решают управляющие организации. У таких формальных ТСЖ часто даже не открыт собственный счёт в банке, платежи собственников поступают напрямую на счёт управляющей организации, как это было до создания товарищества. Кроме того, появилось достаточно много случаев, когда ТСЖ регистрировались без участия собственников помещений и с объединением в одном товариществе большого числа многоквартирных домов.

Законодатель отреагировал на негативную тенденцию создания «многодомовых» ТСЖ путём введения дополнительных требований

²⁸ Статистический сборник 22-ЖКХ реформа за период 2005–2012 гг.

к созданию товарищества собственников жилья. Федеральным законом от 4 июня 2011 года № 123-ФЗ было установлено, что:

– товарищество собственников жилья для управления несколькими многоквартирными домами может создаваться только если суммарное количество квартир в таких домах не превышает тридцать, если данные дома расположены на земельных участках, которые в соответствии с содержащимися в государственном кадастре недвижимости документами имеют общую границу и в пределах которых имеются сети инженерно-технического обеспечения, другие элементы инфраструктуры, которые предназначены для совместного использования собственниками помещений в данных домах;

– решения о создании товарищества, об утверждении его устава, избрании правления товарищества принимаются на общих собраниях собственников помещений в каждом многоквартирном доме большинством не менее двух третей голосов от общего числа голосов собственников помещений в данном доме;

– протокол общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, на котором приняты решения о создании товарищества собственников жилья и об утверждении его устава, подписывается всеми собственниками помещений в многоквартирном доме, проголосовавшими за принятие таких решений.

Ограничение по суммарному количеству квартир в товариществе, управляющем более чем одним домом, и наличию смежных земельных участков и общей инженерной инфраструктуры было установлено и для ТСЖ, которое может быть владельцем специального счёта для формирования фонда капитального ремонта. Позднее (в июле 2014 года), для устранения барьера для выбора собственниками помещений товарищества в качестве владельца специального счёта, требование о суммарном количестве квартир в ТСЖ из нескольких домов не более тридцати было исключено, при этом установлен срок (до 1 июля 2016 года) для реорганизации товариществ, которые не отвечают требованиям в отношении земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, и общей инфраструктуры.

В целом можно ожидать роста числа многоквартирных домов, в которых создаются ТСЖ, как для обеспечения возможности собственников помещений реально участвовать в управлении домом, так и для выбора способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счёте, владельцем которого является товарищество собственников жилья.

О причинах роста доли непосредственного управления

При принятии Жилищного кодекса, в нём в отличие от законодательства других стран и норм закона «О товариществах собствен-

ников жилья», не были установлены ограничения в отношении количества квартир, которое должно быть в многоквартирном доме для непосредственного им управления собственниками помещений. Только в 2011 году в Жилищный кодекс было введено требование о том, что при непосредственном способе управления многоквартирным домом, в котором более двенадцати квартир, собственники помещений должны заключить договор оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в данном доме с управляющей организацией. Таким образом, законодатель решил обеспечить ответственность одного юридического лица за содержание дома, в котором нет единого лица, отвечающего за управление.

Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали непосредственный способ управления, уже в 2007 году была достаточно велика – 9,17% от числа домов, в которых собственники выбрали и реализовали выбранный ими способ управления домом. И эта доля возросла до 33,47% в 2010 году, а на 1 июля 2012 года составила 43,11%. В 2013–2014 годах непосредственное управление стало преобладающим способом управления многоквартирными домами, в которых не созданы ТСЖ, во многих российских городах.

Такие предпочтения способа непосредственного управления многоквартирным домом собственниками помещений большей частью связаны не с их стремлением самим управлять домом, а с тем, что данный способ настойчиво предлагался собственникам управляющими организациями, которые и были инициаторами проведения общих собраний по изменению способа управления. Основная причина смены способа управления состоит в том, что при способе непосредственного управления между собственниками помещений и управляющей организацией заключается не договор управления многоквартирным домом, по которому управляющая организация несёт ответственность перед ресурсоснабжающими организациями за полную оплату коммунальных услуг, а договор на содержание и текущий ремонт многоквартирного дома. Тем самым управляющая организация освобождается от обязанности предоставлять потребителям в доме коммунальные услуги и не отвечает за их оплату потребителями ресурсоснабжающим организациям.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 255-ФЗ установлено ограничение для выбора непосредственного способа управления собственниками помещений многоквартирным домом. С 1 сентября 2014 года такой способ может быть выбран только в отношении многоквартирного дома, количество квартир в котором составляет не более чем шестнадцать. В срок до 1 апреля 2015 года собственники помещений в многоквартирных домах с большим количеством квартир, ранее выбравшие способ непосредственного управления, обязаны провести общее собрание и принять решение о выборе иного способа управления. В случае если указанное решение не будет принято или реализовано,

орган местного самоуправления обязан провести конкурс для отбора управляющих организаций для управления такими домами.

Таким образом, можно ожидать, что к концу 2015 года доля домов, управляемых непосредственно собственниками помещений, должна резко сократиться.

Проблемы становления бизнеса по управлению жилой недвижимостью

Согласно статистическим данным (таблица 16), доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали способ управления домом управляющей организацией, составила в 2012 году 45%. Но как уже отмечалось ранее, доля данного способа управления в 2012–2014 годах резко сократилась в связи с переходом управляющих организаций на работу по подрядными договорам для содержания общего имущества в домах, где по их инициативе произошло изменение способа управления на непосредственное управление собственниками помещений.

За годы после принятия Жилищного кодекса произошли значительные изменения в структуре управляющих организаций по форме собственности. Доля частных организаций выросла с 15% в 2005 году до 93% в 2012 году (таблица 18, рисунок 44), соответственно, доля государственных и муниципальных организаций уменьшилась с 85% до 7%. Кроме того, почти в 3 раза увеличилось общее число управляющих организаций. Это свидетельствует о том, что у собственников помещений и товариществ собственников жилья в большинстве муниципальных образований в России в настоящее время появилась реальная возможность выбирать управляющую организацию из участников рынка.

Таблица 18. Количество управляющих организаций различных форм собственности²⁹

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Количество управляющих организаций	3423	8568	10016	7023	7540	9418	10117	10858
из них: муниципальной и государственной формы собственности	2921	1975	2073	1160	1133	852	774	719
частной формы собственности с долей участия в уставном капитале субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований не более 25%	502	6593	7943	5863	6407	8566	9315	10066

²⁹ Статистический сборник 22-ЖКХ реформа за период 2005–2012 гг.

В качестве отличия российского опыта от опыта других стран, осуществивших массовую приватизацию жилья, необходимо отметить, что формирование рынка услуг управления многоквартирными домами в России значительно запоздало во времени в сравнении с приватизацией жилищного фонда. Фактически, рынок услуг управления в российских городах начал складываться только после 2005 года, через пятнадцать лет после начала приватизации жилья. Массовое преобразование муниципальных жилищных организаций в частные управляющие и обслуживающие организации в большинстве российских городов началось после 2007 года. Толчком послужило одно из условий для получения муниципальными образованиями средств Фонда ЖКХ на капитальный ремонт многоквартирных домов и расселение аварийного жилья – необходимость иметь определённую долю управляющих организаций частной формы собственности, которые должны управлять определённой долей многоквартирных домов на территории муниципального образования.

Рисунок 44. Структура управляющих организаций по формам собственности в 2005 году (А) и 2012 году (Б).



Хотя по официальным данным на рынке услуг и работ по управлению и обслуживанию многоквартирных домов преобладают частные управляющие организации, подавляющее большинство их имеют муниципальное прошлое и в период преобразования в частные организации сохранили за собой все те многоквартирные дома, которыми они ранее управляли или которые обслуживали, организовав процесс подписания договоров управления с собственниками помещений без проведения общих собраний. Значительная часть таких управляющих организаций аффилирована с местными органами власти. У таких организаций нет

ни умения, ни желания конкурировать с другими на рынке. Низкая активность и разобщённость собственников помещений в многоквартирных домах, в которых не созданы товарищества собственников жилья, приводила к тому, что управляющие организации работали без надлежащего взаимодействия и контроля со стороны собственников помещений.

В последние годы ситуация на рынке услуг управления многоквартирными домами заметно меняется. Появилось достаточно много новых частных управляющих организаций, вышедших из строительного и другого бизнеса, которые по-другому строят отношения со своими клиентами – собственниками помещений в многоквартирных домах. Появилась тенденция покупки бизнеса по управлению многоквартирными домами, создание холдингов и групп компаний, работающих под общим управлением. Возросла информированность и активность самих собственников помещений, они создают советы многоквартирных домов для контроля за деятельностью управляющих организаций. Нередко собственники помещений инициируют смену управляющей организации или создание товарищества собственников жилья как альтернативу не удовлетворяющей их деятельности управляющей организации. То есть можно говорить о развитии рынка услуг и работ по управлению и содержанию многоквартирных домов, появлении реальной конкуренции.

В то же время в последние годы в обществе на всех уровнях идёт широкомасштабная кампания, создающая отрицательный имидж управляющих организаций, которые обвиняются в плохом качестве услуг и работ, нецелевом использовании и даже хищениях денег, которые потребители в многоквартирных домах вносят им в качестве оплаты жилищных и коммунальных услуг и т. д. За этим стоят как объективно существующие проблемы деятельности управляющих организаций, так и отдельные примеры в некоторых городах и регионах недобросовестности управляющих организаций, получающих от потребителей плату за коммунальные услуги, но не перечисляющих эти средства ресурсоснабжающим организациям. Такие отрицательные примеры получили широкую огласку и настойчиво тиражируются СМИ и отдельными политиками.

Наиболее важная объективная проблема состоит в том, что образовалась задолженность управляющих организаций перед ресурсоснабжающими организациями за поставленные в многоквартирные дома коммунальные услуги и объём её увеличивается. Эти долги связаны с несвоевременной и (или) неполной оплатой коммунальных услуг конечными потребителями – собственниками и пользователями помещений в многоквартирных домах, и проблемами взыскания с них задолженности через суд.

Управляющие организации за время с начала принятия Жилищного кодекса и Правил содержания общего имущества в многоквартирных

домах не смогли реализовать предлагаемый законодательством подход – учёт затрат на сбор платежей и работу по взысканию задолженностей, а также учёт риска неполноты платежей потребителей за коммунальные услуги в составе платы за услуги по управлению многоквартирным домом (услуги и работы по содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирных домах). Собственники помещений в многоквартирных домах и управляющие организации привыкли использовать устанавливаемый органами местного самоуправления размер платы за жилое помещение, рассчитанный для нанимателей жилых помещений муниципального жилищного фонда. Между тем он не включает риски неплатежей за управление многоквартирным домом, а порой и саму плату за управление в состав платы за жилое помещение. Установление размера платы за жилое помещение по «муниципальному тарифу» носит политический характер и не соответствует реальной потребности в средствах на управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах.

Добросовестная управляющая организация для выполнения обязательств перед ресурсоснабжающими организациями вынуждена использовать средства, поступающие как платежи собственников и нанимателей помещений за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме. При существующем соотношении расходов за жилищные и коммунальные услуги приблизительно 20:80, каждый процент недосбора платежей за коммунальные услуги равносителен 4% объёма средств, начисленных за жилищные услуги. Полная оплата коммунальных услуг управляющей организацией при уровне сбора платежей с потребителей 95% приводит к «изъятию» 20% средств, предназначенных на содержание и текущий ремонт многоквартирных домов. Это негативно сказывается на качестве содержания общего имущества управляющей организацией, в результате чего возникает недовольство потребителей и, как следствие, снижается уровень платежей.

Если управляющая организация перечисляет ресурсоснабжающим организациям только те средства, которые поступили от потребителей за коммунальные услуги, её долги перед ресурсоснабжающими организациями растут, что неизбежно ведёт к банкротству управляющей организации.

Проблемы управляющих организаций, связанные с платежами за коммунальные услуги, в значительной мере усугубились с принятием новых Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354), при реализации которых возникла проблема определения объёма и размера платы за коммунальные услуги, предоставленные

на общедомовые нужды, что вызвало сильный всплеск недовольства со стороны населения.

Неурегулированность проблем, связанных с взаимоотношениями с ресурсоснабжающими организациями, заставила добросовестные управляющие организации «переводить дома» на непосредственное управление. Эти перемены далеко не всегда встретили понимание со стороны собственников помещений.

Начиная с 2010–2011 годов, как отклик на сложившуюся ситуацию в управлении многоквартирными домами, в Жилищный кодекс был внесён ряд изменений и приняты другие нормативные акты, направленные на ужесточение требований к деятельности управляющих организаций, расширение круга их обязанностей сверх договорных обязательств, в том числе по предоставлению и раскрытию информации, усиление административного влияния на деятельность управляющих организаций и контроля со стороны различных контрольно-надзорных органов, установление несоразмерно высоких административных штрафов за различные нарушения.

Так, изменениями, внесёнными в Жилищный кодекс в 2011 году, установлено, что при управлении многоквартирным домом управляющей организацией, она несёт ответственность перед собственниками помещений в этом доме за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в данном доме. При этом качество оказания этих услуг и (или) выполнение этих работ должно соответствовать требованиям технических регламентов и установленных Правительством Российской Федерации Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме. Установлена и ответственность управляющей организации и за предоставление коммунальных услуг в зависимости от уровня благоустройства данного дома, качество которых должно соответствовать требованиям принятых Правительством Российской Федерации Правил предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах. В то же время обязанность собственников помещений рассматривать предложения управляющей организации и принимать решения, обеспечивающие надлежащее содержание общего имущества, включая установление адекватного размера платы по договору управления, законодательством чётко не определена. В результате законодательство создало основу для дисбаланса обязательств сторон договора управления, а органы власти, контрольно-надзорные органы и суды трактуют положения Жилищного кодекса как безусловную обязанность управляющей организации выполнять все услуги и работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов, даже если они не включены в перечень услуг

и работ по договору управления (собственники помещений в доме не заказали эти услуги и работы) и затраты на их выполнение не учтены в раз-
мере платы по договору.

Требования к деятельности управляющих организаций также уста-
новлены такими нормативными правовыми актами как:

– Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ав-
густа 2006 г. № 491 «Об утверждении Правил содержания общего иму-
щества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы
за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг
и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего иму-
щества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с пере-
рывами, превышающими установленную продолжительность»

– Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сен-
тября 2010 г. № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации
организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления
многоквартирными домами»;

– Федеральный закон Российской Федерации от 23 ноября 2009 г.
№ 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эф-
фективности и о внесении изменений в отдельные законодательные
акты Российской Федерации»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая
2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам
и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 14 фев-
раля 2012 г. № 124 «О правилах, обязательных при заключении догово-
ров снабжения коммунальными ресурсами для целей оказания комму-
нальных услуг»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мар-
та 2012 г. № 253 «О требованиях к осуществлению расчётов за ресурсы,
необходимые для предоставления коммунальных услуг»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 28 де-
кабря 2012 г. № 1468 «О порядке предоставления органам местного
самоуправления информации лицами, осуществляющими поставки ре-
сурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или)
оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых до-
мах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества
собственников помещений в многоквартирных домах»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апре-
ля 2013 г. № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых
для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в много-
квартирном доме, и порядке их оказания и выполнения»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами».

Усиление нормативного регулирования и административного давления на управляющие организации наряду с финансовыми проблемами взаимоотношений с ресурсоснабжающими организациями и собственниками помещений привело к массовому отказу управляющих организаций от деятельности на основе договоров управления многоквартирными домами, переходу к подрядным по сути договорам оказания услуг и выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в рамках способа непосредственного управления многоквартирными домами.

Очередным шагом по усилению давления на управляющие организации, предпринятым для «удаления с рынка недобросовестных управляющих организаций», стало принятие федерального закона от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ, определившего обязательность лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и ограничившего возможности непосредственного способа управления.

Таким образом, условия для предпринимательской деятельности в сфере управления многоквартирными домами значительно изменились за последние годы.

Государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль, общественный жилищный контроль

Эволюция становления контроля в жилищном секторе

Жилищный надзор в России за 20 лет своего существования прошёл непростой и достаточно извилистый путь.

В 1994 году в Министерстве строительства Российской Федерации была образована Главная государственная жилищная инспекция. Начиная с этого года, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образовывали свои государственные жилищные инспекции. В это время активно шёл процесс приватизации жилых помещений, начался переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. Поэтому главной задачей государственной жилищной инспекции был определён «контроль за обеспечением прав и законных интересов граждан и государства при предоставлении населению жилищных и коммунальных услуг, отвечающих требованиям федеральных стандартов качества», а также контроль за «использованием и сохранностью жилищного фонда и общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме независимо от их принадлежности»³⁰.

³⁰ Пункт 1 Положения о государственной жилищной инспекции в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1086.

На Главную государственную жилищную инспекцию были возложены функции по координации и организации работы региональных государственных жилищных инспекций, анализу статистической отчетности и данных результатов проверок на местах. Главная государственная жилищная инспекция была призвана способствовать:

- переходу на договорные отношения, развитию конкурентной среды;
- улучшению работы региональных государственных жилищных инспекций;
- переходу к новой системе оплаты жилья и коммунальных услуг;
- стимулированию процессов участия населения в управлении «жилищным фондом и общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме», сохранности и улучшению их использования, содержания и ремонта;
- нормативно-методическому обеспечению деятельности государственной жилищной инспекции, профессиональной подготовке и переподготовке кадров.

На практике Главная государственная жилищная инспекция в основном занималась аналитической и методической работой.

Региональные органы государственной жилищной инспекции были наделены функциями осуществлять контроль за:

- использованием, техническим и санитарным состоянием жилищного фонда и общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах;
- своевременным выполнением работ по их содержанию;
- соблюдением нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами;
- обоснованностью устанавливаемых нормативов потребления;
- подготовкой к сезонной эксплуатации помещений и домов;
- соблюдением правил пользования жилыми помещениями и «придомовыми территориями»;
- соблюдением органами местного самоуправления порядка и правил признания многоквартирных и жилых домов и жилых помещений, не пригодными для постоянного проживания, а также перевода их в нежилые;
- наличием и соблюдением условий договоров «между собственниками государственных или муниципальных объектов жилищно-коммунального хозяйства, производителями услуг и потребителями»;
- проведением конкурсов «на обслуживание и капитальный ремонт домов государственного и муниципального жилищных фондов»;
- выполнением «жилищно-коммунальных услуг по заявкам населения»;

– наличием приборов «регулирования, контроля и учёта энерго- и водоресурсов».

На практике региональные органы государственной жилищной инспекции главным образом проводили инспекционные обследования и проверки жилых помещений, жилых и многоквартирных домов.

Вступивший в действие в 2005 году Жилищный кодекс Российской Федерации в статье 20 «Государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным требованиям» сохранил ранее установленные для органов государственной жилищной инспекции функции: «государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, а также соответствием жилых помещений и коммунальных услуг установленным требованиям осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

С 1 января 2008 года к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений было отнесено:

– методическое обеспечение и определение порядка осуществления государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности,

– соблюдение правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объёма и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства,

– принятие нормативных правовых актов по вопросам осуществления государственного контроля и осуществление контроля за исполнением указанных нормативных правовых актов.

На практике органы государственной жилищной инспекции не занимались контролем качества коммунальных услуг. Надзор за качеством коммунальных услуг был сферой деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль за защитой прав потребителей и санитарно-эпидемиологическим благополучием населения.

После принятия Жилищного кодекса Российской Федерации продолжало действовать с незначительными изменениями Положение о государственной жилищной инспекции в Российской Федерации, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 года № 1086. Главная государственная жилищная инспекция была упразднена.

Расширение полномочий государственной жилищной инспекции

Федеральным законом от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» для учёта управляющих и подрядных организаций на орган государственной власти субъектов Российской Федерации была возложена функция приёма и учёта уведомлений о начале осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами и деятельности по оказанию услуг и (или) выполнению работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах. Такая работа выполнялась государственными жилищными инспекциями.

Этим же законом государственные жилищные инспекции были наделены полномочиями по проверке:

- соответствия устава товарищества собственников жилья, внесённых в устав изменений требованиям законодательства Российской Федерации;
- правомерности принятия общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме решения о создании ТСЖ;
- правомерности избрания председателя правления ТСЖ и других членов правления товарищества;
- правомерности принятия собственниками помещений на их общем собрании решения о выборе управляющей организации в целях заключения с ней договора управления многоквартирным домом в соответствии со статьёй 162 Жилищного кодекса Российской Федерации, правомерности утверждения условий этого договора и его заключения.

Такие полномочия выводили государственные жилищные инспекции с уровня контроля технического состояния жилых помещений и общего имущества в многоквартирных дома на новый уровень контроля соблюдения правовых процедур, требований к принимаемым собственниками помещений в многоквартирных домах решениям, к содержанию гражданско-правовых договоров.

С июня 2012 года государственные жилищные инспекции получили права при выявлении несоответствия устава ТСЖ, внесённых в устав изменений требованиям законодательства Российской Федерации направлять товариществу предписание с указанием нарушений конкретных норм законодательства и с требованием об устранении выявленных нарушений в шестимесячный срок с момента направления предписания. В случае неисполнения такого предписания в установленный срок или в случаях выявления нарушений порядка создания ТСЖ, выбора управляющей организации, утверждения условий договора управления

многоквартирным домом и его заключения органы государственной жилищной инспекции получили право обращаться в суд с заявлениями о ликвидации товарищества, о признании недействительным решения, принятого общим собранием собственников помещений в данном доме с нарушением требований ЖК, и о признании договора управления данным домом недействительным. Такая мера была оправданной в условиях многочисленных нарушений управляющими организациями и товариществами собственников жилья требований жилищного законодательства, которые приводили к нарушениям прав собственников помещений управлять своими многоквартирными домами.

Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в рамках приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» статья 20 Жилищного кодекса Российской Федерации в очередной раз изменена, в результате появляется термин «государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль».

Предметом жилищного контроля и надзора в соответствии со ст. 20 ЖК РФ в ред. Федерального закона № 123-ФЗ является:

- использование и сохранность жилищного фонда независимо от его формы собственности;
- соблюдение правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

Федеральный закон № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», принятый через месяц после федерального закона № 123-ФЗ, пределы контроля и надзора расширяет. В соответствии с ним к предмету государственного жилищного надзора отнесено предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований, установленных жилищным законодательством. В ст. 20 ЖК РФ в ред. Федерального закона № 242-ФЗ также приведена выборка требований, входящих в предмет государственного жилищного надзора:

- к жилым помещениям, их использованию и содержанию;
- к использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах;

- к созданию и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах;
- к предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах;
- к энергетической эффективности и оснащённости помещений многоквартирных домов и жилых домов приборами учёта используемых энергетических ресурсов.

Все указанные требования в обобщённом виде названы как обязательные требования. Но состав обязательных требований не ограничивается только прямо перечисленными «в частности» позициями. Он шире и равен всем требованиям Жилищного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 261-ФЗ) и принятых в соответствии с ними подзаконных нормативных правовых актов в отношении жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах.

Таким образом, если Федеральный закон № 123-ФЗ вменял в обязанность органам государственного жилищного надзора выполнение чисто технической функции – проверить насколько правильно содержится жилищный фонд как совокупность жилых помещений, и насколько работа по содержанию и ремонту общего имущества в МКД выполняется качественно, то федеральный закон № 242-ФЗ уже предписывает органам государственного жилищного надзора осуществлять контроль и надзор за соблюдением требований жилищного законодательства к созданию и деятельности ТСЖ, управляющих организаций за правоммерностью заключения договоров, легитимностью решений общих собраний собственников помещений о выборе управляющих организаций, и решением других экономических и юридических вопросов. Это не только расширяет возможности регионального государственного жилищного надзора, но и предъявляет высокие требования к качеству их работы.

Правовое регулирование государственного жилищного надзора

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ установил, что государственный жилищный надзор осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с учётом требований к организации и проведению государственного жилищного надзора,

установленных Правительством Российской Федерации. Положение о государственном жилищном надзоре было утверждено Правительством Российской Федерации только 11 июня 2013 г. постановлением № 493. Два года деятельность органов государственного жилищного надзора регулировалась нормами Жилищного кодекса Российской Федерации и региональными нормативными правовыми актами.

Государственной Думой 6 июня 2012 г. принят Федеральный закон № 93-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – федеральный закон № 93-ФЗ). Этот федеральный закон в третий раз в течение одного года переписывает ст. 20 ЖК РФ. Очевидно, что тенденция усиления административного надзора в рамках государственного жилищного надзора плохо координируется с декларациями государства устранить избыточное административное воздействие на предпринимательскую сферу. С одной стороны, первоначально был принят Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который был призван уменьшить избыточное воздействие на бизнес-структуры. Плановые проверки организаций и индивидуальных предпринимателей по этому закону не должны были проводиться чаще одного раза в три года. С другой стороны, государство идёт на ужесточение контроля и надзора в жилищной сфере и усиливает ст. 20 ЖК РФ «Государственный жилищный надзор». В частности, частота плановых проверок управляющих организаций устанавливается один раз в год. Это своего рода реакция государства на многочисленные обращения граждан в ГЖИ, в Минрегион России, Правительство Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации с жалобами на работу управляющих организаций и ТСЖ. При этом в настоящее время государственный контроль и надзор в отношении управляющей организации осуществляют не только органы государственного жилищного надзора, но и органы Роспотребнадзора, Ростехнадзора, прокуратуры Российской Федерации и многие другие структуры (всего более двадцати).

В федеральном законе № 93-ФЗ законодатель наконец-то разрешил вопрос о соотношении применительно к государственному жилищному надзору положений ЖК РФ и Федерального закона № 294-ФЗ. Из ч. 3 ст. 20 ЖК РФ можно сделать вывод, что все требования федерального закона № 294-ФЗ применяются к отношениям, связанным с осуществлением государственного жилищного надзора, муниципального контроля, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Исключение составляют только особенно-

сти организации и проведения внеплановых проверок, установленных ч. 4¹ и 4² ст. 20 ЖК РФ в редакции федерального закона № 93-ФЗ. Нормы ч. 4¹ и 4² ст. 20 ЖК РФ выше соответствующих положений федерального закона № 294-ФЗ.

В очередной раз изменился предмет государственного жилищного надзора. В соответствии со ст. 20 ЖК РФ в редакции федерального закона № 93-ФЗ предметом государственного жилищного надзора является деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, в том числе ряда требований, прямо перечисленных в этой норме (сам перечень прямо названных требований изменений не претерпел).

Рассмотрим права должностных лиц государственного жилищного надзора.

В соответствии с ч. 5 ст. 20 ЖК РФ в ред. федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ должностные лица органов государственного жилищного надзора обладают следующими полномочиями в сфере жилищного надзора:

1) запрашивать и получать от органов публичной власти всех уровней (в том числе от федеральных органов власти), любых организаций, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документы, необходимые для проверки соблюдения обязательных требований. Такая необходимость должна быть мотивирована в запросе;

2) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа о назначении проверки:

– посещать территории и расположенные на них МКД, помещения общего пользования в МКД, а с согласия собственников жилые помещения в МКД и проводить их обследования;

– проводить исследования, испытания, расследования, экспертизы и другие мероприятия по контролю. Инспекторы не должны ограничиваться только камеральной проверкой документов. Им необходимо в рамках расследования путём выборочного обхода квартир, опроса лиц, указанных в протоколе, выявлять соответствие сведений, изложенных в протоколе, фактическим обстоятельствам. При этом нужно обойти столько собственников помещений в МКД, чтобы государственный жилищный инспектор мог в письменном заключении по результатам расследования сделать вывод о том, соответствуют ли выявленные во время расследования обстоятельства тому, что указано в протоколе общего собрания. За непроведение расследования или за халатно проведённое расследование инспектор должен нести персональную ответственность;

– проверять соответствие устава ТСЖ, внесённых в устав изменений требованиям федерального законодательства, а по заявлениям собственников помещений в многоквартирном доме проверять правомерность принятия общим собранием собственников помещений решения о создании ТСЖ. В связи с рассматриваемой формулировкой возникает вопрос: проверка соответствия устава ТСЖ и внесённых в устав изменений должна осуществляться в заявительном порядке или без заявления? В отношении проверки соответствия устава и внесённых изменений в устав жилищного кооператива прямого указания первоначально не было, но в силу ст. 7 ЖК РФ «Применение жилищного законодательства по аналогии» всё сказанное в ст. 20 в отношении ТСЖ должно распространяться и на ЖСК. Этот недостаток в отношении жилищных кооперативов был устранён только при принятии Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 200-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– проверять правомерность избрания общим собранием членом ТСЖ председателя и других членов правления товарищества;

– проверять правомерность принятия собственниками помещений на общем собрании решения о выборе управляющей организации, правомерность утверждения условий этого договора и его заключения. Подробнее о содержании таких проверок будет сказано ниже;

3) выдавать предписания о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований. При этом предписания об устранении несоответствия устава ТСЖ и внесённых в устав изменений обязательным требованиям должны предоставлять шестимесячный срок со дня направления такого предписания (не меньше и не больше). Для других видов выявленных нарушений в ЖК РФ сроки не установлены. Если они не будут установлены в федеральном или региональном порядке, то в любом случае сроки должны предоставляться разумные и реально необходимые;

4) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений. Если с составлением протоколов и рассмотрением дел в целом всё понятно, то что понимается под «принятием мер по предотвращению таких нарушений»? Представляется, что это мероприятие (которое, кстати, фигурирует в десятке федеральных законов) заключается в принятии инспектором неотложных действий, обеспечивающих прекращение продолжения нарушения в будущем;

5) направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений. При такой формулировке ненаправление соответствующих материалов в органы внутренних дел (например, подразделения ОБЭП) или в следственные отделы городов и районов Следственного комитета Российской Федерации должно квалифицироваться, как минимум, как должностное нарушение. То есть полномочия органов государственного жилищного надзора достаточно обширные, как самостоятельные, так и осуществляемые во взаимодействии с правоохранительными органами, которые вправе возбуждать уголовные дела.

Осуществлять проверки должностным лицам органов государственного жилищного надзора без служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) о назначении проверки нельзя. Это считается должностным правонарушением.

Следует отметить, что ТСЖ должны проверяться независимо от того, когда они были созданы – в 1997 году, когда действовал Федеральный закон от 15.06.1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» или в 2006 году, когда уже действовал ЖК РФ. И в первую очередь в отношении ТСЖ будут проверяться вопросы правомерности принятия решений общими собраниями собственников помещений о создании ТСЖ. Это обусловлено тем, что в рамках применения Федерального закона № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и в целях получения денег из Фонда содействия реформированию ЖКХ во многих регионах было создано большое количество фиктивных ТСЖ.

В соответствии с требованиями ст. 20 ЖК РФ государственный жилищный контроль должен осуществляться в форме плановых и внеплановых проверок на основании распоряжений или приказов органов государственного жилищного надзора (только теми лицами, которые указаны в соответствующем приказе или распоряжении).

Под предметом проверки федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ установил соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, в том числе требований к созданию и деятельности юридических лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами, правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, порядка предоставления коммунальных услуг, требований к осуществлению оценки соответствия жилых домов, многоквартирных домов требованиям энергетической эффективности и требованиям их оснащённости приборами учёта используемых энергетических ресурсов.

Переходными положениями федерального закона от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ с 1 марта 2012 года предписывалось провести проверку законности создания всех уже существующих ТСЖ и выбора всех управляющих организаций. Государственные жилищные инспекции обязаны проверить и принять меры, указанные в ч. 4 ст. 8 ФЗ № 123-ФЗ (не в заявительном порядке, а в силу указаний федерального закона):

– *в отношении всех ТСЖ (ЖСК):*

- правомерность принятия общим собранием собственников решения о создании ТСЖ;
- соответствие устава ТСЖ требованиям законодательства Российской Федерации;
- правомерность избрания общим собранием членов правления ТСЖ и других членов правления товарищества собственников жилья.

– *в отношении всех управляющих организаций:*

- правомерность принятия общим собранием собственников решения о выборе управляющей организации в целях заключения договора управления;
- утверждения условий договора управления;
- заключения договора управления.

Эта тотальная проверка должна была быть завершена к 1 марта 2013 года. Но далеко не во всех субъектах Российской Федерации эта проверка была проведена качественно, с полным охватом и своевременно.

Часть 4¹ ст. 20 ЖК РФ (в ред. федерального закона от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ) устанавливает два основания для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок. Это истечение одного года со дня:

1) начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем деятельности по управлению многоквартирными домами и деятельности по оказанию услуг и (или) выполнению работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах в соответствии с представленным в орган государственного жилищного надзора уведомлением о начале указанной деятельности;

2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Данный перечень дополнен новым основанием проведения плановой проверки наймодателей жилых помещений, предоставляемых по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования: истечение одного года со дня постановки на учёт в муниципальном реестре наёмных домов социального использования первого наёмного дома социального использования.

Часть 4² ст. 20 ЖК РФ (в ред. федерального закона от 28 июня 2014 г. № 200-ФЗ) устанавливает следующие основания для проведения внеплановой проверки:

1) основания, указанные в ч. 2 ст. 10 федерального закона № 294-ФЗ:

а) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами. Применительно к жилищным отношениям нужно иметь в виду, что полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению обязательных и иных требований устанавливаются в порядке и по основаниям, указанным в ч. 6–8 ст. 5 и в ст. 13 и 14 ЖК РФ. При этом иногда встречаются случаи присвоения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления себе полномочий органов государственной власти Российской Федерации, что недопустимо и должно выявляться органами государственного жилищного надзора;

б) поступление в органы государственного жилищного надзора обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

– возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены). *Это основание настолько универсально, что оно дублирует многие другие основания проведения внеплановых проверок;*

в) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой про-

верки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

2) основания, указанные в ч. 4² ст. 20 ЖК РФ – поступление в орган государственного жилищного надзора, орган муниципального жилищного контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о фактах:

а) нарушения обязательных требований к:

– созданию ТСЖ, ЖСК, жилищного или иного специализированного потребительского кооператива, уставу ТСЖ, ЖСК, жилищного или иного специализированного потребительского кооператива и порядку внесения изменений в устав такого товарищества или такого кооператива;

– порядку принятия собственниками помещений в многоквартирном доме:

решения о выборе юридического лица независимо от организационно-правовой формы или индивидуального предпринимателя, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирным домом (управляющая организация), в целях заключения с управляющей организацией договора управления многоквартирным домом;

решения о заключении с управляющей организацией договора оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме;

решения о заключении с указанными в части 1 статьи 164 ЖК лицами договоров оказания услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества в многоквартирном доме;

– порядку утверждения условий этих договоров и их заключения;

– порядку содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и осуществления текущего и капитального ремонта общего имущества в данном доме;

б) о фактах нарушения управляющей организацией обязательств, предусмотренных частью 2 статьи 162 настоящего Кодекса;

в) о фактах нарушения в области применения предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги.

Для проведения внеплановой проверки всегда нужно заявление или обращение по указанным выше вопросам. Внеплановая проверка не может проводиться без такого заявления. Внеплановая проверка по указанным ч. 4² ст. 20 ЖК РФ основаниям проводится без согласования с органами прокуратуры и без предварительного уведомления проверяемой организации о проведении такой проверки.

После внесения поправок в часть 4² статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации внеплановые проверки могут также проводить-

ся при поступлении заявлений или обращений о фактах нарушения наймодателями жилых помещений в наёмных домах социального использования обязательных требований к наймодателям и нанимателям жилых помещений в таких домах, к заключению и исполнению договоров найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и договоров найма жилых помещений.

Правовые условия деятельности органов государственного жилищного надзора сводятся к тому, что они не должны оставить без внимания и оценки ни одного нарушения обязательных требований. Последствия выявления в ходе проверок органами государственного жилищного надзора нарушений обязательных требований сводятся к следующему:

- нарушителям выдаются предписания об их устранении;
- нарушители привлекаются к административной ответственности за соответствующее административное правонарушение;
- органами государственного жилищного надзора проводятся внеплановые проверки выполнения предписаний;
- при неисполнении предписаний нарушители привлекаются за это к административной ответственности;
- при выявлении нарушений порядка создания ТСЖ, выбора управляющей организации, утверждения условий и заключения договора управления органы государственного жилищного надзора вправе обратиться в суд с заявлениями:
 - о ликвидации товарищества собственников жилья;
 - о признании недействительным решения, принятого общим собранием собственников с нарушением требований ЖК РФ;
 - о признании договора управления МКД не действительным.

Последствия достаточно серьёзные. Но если у органов государственного жилищного надзора есть возможность предупредить или исправить нарушение без применения административных санкций, привести жилищные отношения в соответствие с нормами федерального жилищного законодательства, то такую возможность они должны стараться использовать.

В настоящее время существует определённый риск, что отдельные должностные лица органов государственного жилищного надзора не смогут или не будут выполнять надлежащим образом требования по осуществлению государственного жилищного надзора. Это может быть связано и с квалификацией, и с моральными качествами инспекторов. Нельзя забывать, что деятельность инспекторов органов государственного жилищного надзора является потенциально коррупционной.

Правовое регулирование муниципального жилищного контроля и другие полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере

Федеральный закон от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ дополнил статью 20 Жилищного кодекса Российской Федерации положением о муниципальном жилищном контроле.

Новая редакция ст. 20 ЖК РФ (ч. 1¹) понимает под муниципальным жилищным контролем деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами. Необходимо понимать, что муниципальный жилищный фонд это не многоквартирные дома, а совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям (п. 3 ч. 2 ст. 19 ЖК РФ). Т.е. за пределами муниципальных квартир муниципального жилищного контроля нет и быть не может. Из этого необходимо исходить при толковании положений ч. 3, 4¹ и 4² ст. 20 ЖК РФ в отношении муниципального жилищного контроля.

Муниципальный жилищный контроль осуществляется органами муниципального жилищного контроля в порядке, установленном муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами. Федеральное регулирование муниципального жилищного контроля не предусмотрено, за исключением императивных норм ЖК РФ. Необходимо помнить, что согласно ч. 7 ст. 5 ЖК РФ органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения в пределах своих полномочий в соответствии с ЖК РФ, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации. При этом согласно ч. 8 ст. 5 ЖК РФ и ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» нормы ЖК РФ всегда выше любых актов регионального или местного уровня.

На муниципальный жилищный контроль распространяется действие положений федерального закона № 294-ФЗ. Но с учётом установленного в ч. 1¹ ст. 20 ЖК РФ предмета муниципального жилищного контроля достаточно странно выглядит распространение на муниципальный

контроль положений о проведении внеплановых проверок, установленных частями 4¹ и 4² ст. 20 ЖК РФ.

Вследствие неудачной редакции, объединившей в один перечень должностных лиц органов государственного жилищного надзора и органов муниципального жилищного контроля, положения ч. 5 и 6 ст. 20 ЖК РФ в отношении органа муниципального жилищного контроля отдельными правоприменителями понимаются в смысле, не соответствующем предмету муниципального жилищного контроля, установленному в ч. 1¹ ст. 20 ЖК РФ. Пока это противоречие законодателем не устранено положения ст. 20 ЖК РФ необходимо применять только исходя из того, что муниципальный жилищный контроль осуществляется лишь в «отношении муниципального жилищного фонда» (ч. 1¹ ст. 20 ЖК РФ).

Есть позитивные примеры правильного разграничения предметов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля. Так, 26 июня 2014 года Московская областная Дума приняла закон Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «Об отдельных вопросах осуществления муниципального жилищного контроля»³¹, который установил, что муниципальный жилищный контроль осуществляется путём проведения проверок, предметом которых является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами Московской области в области жилищных отношений, а также принятыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами, в том числе, требований:

1) к использованию жилых помещений муниципального жилищного фонда в соответствии с их назначением, установленным Жилищным кодексом Российской Федерации с учётом соблюдения прав и законных интересов проживающих в жилом помещении граждан, соседей;

2) к сохранности жилых помещений муниципального жилищного фонда;

3) к обеспечению надлежащего состояния жилых помещений муниципального жилищного фонда;

4) к выполнению привлечёнными органами местного самоуправления в установленном законодательством порядке лицами работ по капитальному ремонту жилых помещений муниципального жилищного фонда и замене санитарно-технического, электрического или другого оборудования жилых помещений;

5) к порядку переустройства и перепланировки жилых помещений муниципального жилищного фонда.

³¹ Постановление Московской областной думы от 26.06.2014 № 24/94-П.

Именно такой подход соответствует требованиям статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Несмотря на кажущуюся, на первый взгляд, схожесть, предусмотренная ч. 1¹ ст. 165 ЖК РФ деятельность органов местного самоуправления по контролю за выполнением обязательств управляющих организаций не является муниципальным жилищным контролем. Эта деятельность во многом дублирует деятельность органов государственного жилищного надзора. Это связано и с использованием термина «внеплановая проверка деятельности управляющей организации», и предмет такой проверки – выявление невыполнения управляющей организацией условий договора управления многоквартирным домом.

Изначально федеральный закон № 123-ФЗ установил, что на основании обращения собственников помещений в МКД, председателя совета МКД или органов управления ТСЖ/ЖСК о невыполнении управляющей организацией обязательств, предусмотренных ч. 2 ст. 162 ЖК РФ, муниципалитет организует проведение проверки деятельности управляющей организации в пятидневный срок в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. На проведение проверки ч. 1¹ ст. 165 ЖК РФ отводила ещё 10 дней (до проведения общего собрания собственников помещений в МКД). Но норма ч. 1¹ ст. 165 ЖК РФ была изменена федеральным законом № 93-ФЗ. Теперь внеплановая проверка деятельности управляющей организации должна проводиться в пятидневный срок со дня поступления заявления. Кроме того, законодатель упразднил принятие уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Минрегионом России) порядка проведения такой проверки.

В случае если по результатам указанной проверки выявлено невыполнение управляющей организацией условий договора управления многоквартирным домом, орган местного самоуправления не позднее, чем через 15 дней со дня соответствующего обращения созывает собрание собственников помещений в данном многоквартирном доме для решения вопросов: о расторжении договора с такой управляющей организацией и о выборе новой управляющей организации или об изменении способа управления данным многоквартирным домом.

В целом, правомочие органов местного самоуправления, установленное в части 1¹ ст. 165 ЖК РФ вне рамок с процедурами федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», является очень жёстким и сильным инструментом воздействия муниципальных должностных лиц на «недружественные» им управляющие организации.

Общественный жилищный контроль

Принятый 4 июля 2014 года Государственной Думой Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» позволяет регулировать отношения по общественному контролю не только этим федеральным законом, но и другими федеральными законами, в том числе Жилищным кодексом Российской Федерации (ч. 1 ст. 2, ч. 4 и 6 ст. 3). Но Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не отводит председателям и членам советов домов роли субъектов общественного контроля (ч. 1 ст. 2, ч. 4 и 6 ст. 3). Согласно данным нормам в осуществлении общественного контроля вправе участвовать лишь общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

Практически одновременно с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» Государственной Думой принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 200-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений дополнены полномочием устанавливать порядок осуществления общественного жилищного контроля. В рамках данного полномочия внесена поправка в статью 20 Жилищного кодекса Российской Федерации, которая установила, что «в целях обеспечения прав и законных интересов граждан может осуществляться общественный жилищный контроль, субъектами которого могут являться общественные объединения, иные некоммерческие организации, советы многоквартирных домов, другие заинтересованные лица в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Кроме того, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ч. 5 ст. 3 и ч. 1 ст. 18) предусматривает следующие формы общественного контроля:

- общественный мониторинг – постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (ст. 19). Порядок проведения общественного мониторинга и определения его результатов устанавливается организатором общественного мониторинга, а не федеральным законом и не Правительством Российской Федерации;
- общественная проверка – сбор и анализ информации, проверка фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятель-

ности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (ст. 20). Общественные проверки проводятся общественными инспекторами (ст. 21) в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами. Порядок организации и проведения общественной проверки устанавливается её организатором в соответствии с данным Федеральным законом и другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Пока такие акты не приняты общественные проверки проводить невозможно. Особенности проведения общественных проверок в рамках общественного жилищного контроля возможно следует установить и в Жилищном кодексе Российской Федерации;

– общественная экспертиза – основанная на использовании специальных знаний и (или) опыта деятельность специалистов на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Общественная экспертиза может проводиться по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия и других лиц, указанных в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ст. 22);

– общественное обсуждение – обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением. Такое обсуждение может осуществляться в порядке, определяемом его организатором в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», другими федеральными законами

и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (ст. 22). В отношении общественного жилищного контроля такой порядок возможно целесообразно также установить в Жилищном кодексе;

– общественные слушания – собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами публичной власти, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (ст. 25). До принятия соответствующих поправок в Жилищный кодекс Российской Федерации в сфере жилищных отношений общественные слушания проводить невозможно. Этому препятствует перечень вопросов для проведения общественных слушаний в части 2 ст. 25 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (только по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд). В других сферах проведение общественных слушаний возможно только в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Общественный контроль может осуществляться как в формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом, так и в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами.

Основные тенденции в коммунальном секторе

Модернизация и повышение энергоэффективности объектов коммунального хозяйства являются приоритетами государственной политики в жилищно-коммунальной сфере, направленными на достижение указанной цели – создание комфортной среды обитания и жизнедеятельности человека, которая позволяет не только удовлетворять жилищные потребности, но и обеспечивает высокое качество жизни в целом. Решение этой задачи требует улучшения инвестиционного климата в коммунальном секторе для коренного обновления основных фондов.

Поручения по созданию благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства в указе Президента Российской Федерации № 600 включают следующие:

1) до 2017 года обеспечить увеличение доли заёмных средств в общем объёме капитальных вложений в системы теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод до 30 процентов;

2) до декабря 2012 года обеспечить создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства в целях решения задач модернизации и повышения энергоэффективности объектов коммунального хозяйства, в том числе установление долгосрочных (не менее чем на три года) тарифов на коммунальные услуги, а также определение величины тарифов в зависимости от качества и надёжности предоставляемых услуг.

Задача модернизации коммунальной инфраструктуры с привлечением частных инвестиций и заёмных средств звучит предельно актуально, поскольку её физический и моральный износ достиг критического значения, что приводит к высокой ресурсоемкости её функционирования и низкой надёжности. А эти факторы оказывают прямое отрицательное влияние на качество и стоимость коммунальных услуг для населения, переводя эту проблему из экономической в политическую плоскость.

Однако следует отметить формальный подход к решению этой задачи. Приняты правовые решения о переходе с 2015 года на долгосрочные тарифы (от 3 до 5 лет), внесены изменения в законодательство о концессионных соглашениях, в соответствии с которыми параметры тарифного регулирования становятся критериями конкурса по отбору концессионера, принято правовое решение об ограничении срока действия предельных индексов роста тарифов на коммунальные услуги.

Однако сохраняются существенные риски, препятствующие достижению зафиксированного в указе № 600 показателя увеличения доли заёмных средств в общем объёме капитальных вложений в системы теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод до 30 процентов, также как и повышению привлекательности коммунальной инфраструктуры для частных инвестиций.

Основным рисками при решении задачи создания благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства являются:

1) установление ограничений по росту платежей за коммунальные услуги без учёта реальной платёжеспособности граждан;

2) установление периода действия долгосрочных тарифов существенно меньше инвестиционного цикла, а значит, существенными остаются риски тарифного регулирования;

3) использование в качестве критериев конкурса при заключении концессионных соглашений отдельных параметров тарифного регулирования, а не самих тарифов в приведённых условиях оставляет существенный фактор неопределённости будущей тарифной выручки.

Главная содержательная проблема сложившейся на сегодня тарифной политики состоит в следующем. Методы тарифного регулирования, которые используются в России, являются так называемыми «затратными методами регулирования», т.е. основываются на определении затрат, необходимых для ведения хозяйственной деятельности регулируемого субъекта. На основании анализа эффективности структуры затрат должны приниматься регулирующие воздействия по её оптимизации как управленческой, так и технологической. Но для этого структура затрат должна быть максимально достоверной. В российской же практике тарифного регулирования, к примеру, вместо фактических потерь тепловой энергии к расчёту принимаются некие нормативные потери, которые к реальностям очень часто не имеют никакого отношения. В частности, по данным формы статистической отчётности № 1-ТЕП, удельный вес потерь тепловой энергии в общем объёме тепловой энергии, поданной в сеть, на протяжении 2006–2012 годов не превышал 11% при том, что по данным Минэнерго России фактический уровень потерь тепловой энергии в среднем по стране находится на уровне 25%, а во многих организациях теплоснабжения превышает 40%.

В итоге нормативная структура расходов предприятия, которая лежит в основе тарифного решения, имеет мало общего с фактической структурой расходов. И в этой ситуации средства, которые планировалось в рамках тарифных решений использовать на оплату энергоресурсов, тратятся на обеспечение операционной деятельности предприятия, либо необходимой инвестиционной деятельности, связанной с обеспечением работоспособности инженерной системы. Эта ситуация усугубляется также наличием индексов предельного роста тарифов на коммунальные услуги для населения. Использование таких индексов приводит к достаточно парадоксальной ситуации, когда больший рост тарифов возможен для тех предприятий, где тариф уже имеет более высокое значение.

Следует также отметить, что как часто бывает в подобных ситуациях, возможность объяснить проблему объективными причинами приводит к её усугублению путём принятия субъективных, порой корыстных решений. В достаточно «мутной» финансовой ситуации в организациях коммунального комплекса, связанной с существующими правилами регулирования, существуют значительные возможности для злоупотреблений. Часто внешними проявлениями таких злоупотреблений становятся частые инициируемые собственником банкротства унитарных муниципальных предприятий или сдача в краткосрочную аренду систем муниципальной инженерной инфраструктуры с последующим исчезновением арендатора. При этом неоплата энергоресурсов становится источником незаконного обогащения. Очевидно, что требуется правовой барьер, предупреждающий эти злоупотребления.

Анализ ситуации показал достаточно тревожную картину:

– продолжается рост износа основных фондов коммунальной инфраструктуры;

– коммунальные предприятия теплоснабжения и водоснабжения в целом по стране за 2012 год сработали с убытками;

– существенно вырос объём неплатежей за энергоресурсы, включая сетевой газ, где основной рост задолженности обеспечили организации коммунального комплекса.

«Замораживание» тарифов на коммунальные услуги для населения привело к появлению льготных тарифов для населения, как это случилось в Челябинской области и Костроме, когда в первом случае областной бюджет, а во втором – городской бюджет субсидируют работу теплоснабжающих организаций.

Но тут есть угроза попадания в бюджетную ловушку, связанную с высоким риском таких бюджетных платежей, проводимых, как правило, вне рамок договорных отношений, особенно с учётом уже реального бюджетного кризиса.

В этой ситуации единственно правильный путь – усиление адресности социальной поддержки населения по оплате жилищно-коммунальных услуг. Меры по сдерживанию тарифов, которые описаны выше, – это помощь всем. И в основном тем, кто в этом не нуждается.

Социальная значимость предоставления коммунальных услуг населению и организациям бюджетного сектора и невозможность в связи с этим непоставки энергетических ресурсов организациям коммунального комплекса требуют принятия специальных системных мер по повышению дисциплины платежей всех участников цепочки хозяйственных взаимосвязей в жилищно-коммунальном комплексе.

Правовые инновации, направленные на улучшение дисциплины платежей в жилищно-коммунальном комплексе, должны стать важной составной частью улучшения инвестиционного климата в этом секторе экономики, что обеспечит финансовые условия для реализации технических инноваций.

Возможные меры по усилению дисциплины платежей должны носить комплексный характер и включать два направления:

– усиление ответственности неплательщиков за неполную и несвоевременную оплату коммунальных услуг и энергетических ресурсов;

– устранение объективных причин возникновения кредиторской задолженности субъектов хозяйственных взаимоотношений в жилищно-коммунальном комплексе.

Уход от политики «замораживания» тарифов с реальным анализом способности населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги –

необходимый шаг для формирования инвестиционного климата в коммунальном секторе экономики.

Утверждение долгосрочных тарифов на 3–5 лет – половинчатый шаг в правильном направлении. Во-первых, если долгосрочный тариф не будет покрывать операционных затрат (а именно это преобладает сейчас), то никакой инвестиционной привлекательности он формировать не будет. Во-вторых, срок до пяти лет резко ограничивает количество потенциальных инвестиционных проектов, поскольку вследствие высокой капиталоемкости коммунальной инфраструктуры и тарифных ограничений период окупаемости инвестиций в ней даже при благоприятных условиях составляет 7–10 лет.

То же можно сказать и об изменениях в концессионном законодательстве. Пока тарифные решения будет принимать третья сторона за пределами концессионного соглашения, трудно рассчитывать на то, что риски возврата инвестиций минимизированы. Значит, инвестиции – дорогие, а потенциал их привлечения мал. Поэтому переход на договорные тарифы, определяемые по результатам конкурсов на заключение концессионных соглашений, с урегулированием всех тарифных процедур в формате этих соглашений – залог привлечения частных инвестиций и заёмных средств в сектор.

Заключение

Жилищно-коммунальное обслуживание является частью повседневной жизни каждого российского гражданина. И его специфическое свойство состоит в том, что хорошее обслуживание люди не замечают, воспринимают как само собой разумеющееся. Зато реакция на какую-либо проблему может быть чрезвычайно острой. И это закономерно: что значит в современной жизни остаться без воды, тепла или света. Такое положение дел определяет высокую социальную значимость работы жилищно-коммунального комплекса. Это, в свою очередь, определяет его объективную консервативность. Конечно, изменения, в том числе и правовые, в жилищно-коммунальном хозяйстве нужны, есть огромный потенциал улучшения качества и надёжности предоставления жилищно-коммунальных услуг. В то же время, это как раз та ситуация, о которой русская пословица говорит: «Семь раз отмерь – один отрежь».

За последние два года сделано немало по улучшению правового регулирования в жилищно-коммунальной сфере. Некоторые шаги были спорными и даже неудачными. Но не ошибается тот, кто ничего не делает. Серьёзный анализ удач и неудач на этом пути должен служить залогом успешных решений в будущем.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Жилищные условия населения (по данным Росстата)

Состояние жилищного фонда. На конец 2012 года жилищный фонд в Российской Федерации составил 3349 млн. кв. м общей площади, в том числе в городских поселениях 2426 млн. кв. м (72 % общей площади), в сельской местности – 923 млн. кв. м (28 % общей площади).

Таблица 1

Жилищный фонд России (на конец года)

	2000 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 г. в % к		
					2000 г.	2010 г.	2011 г.
Жилищный фонд, млн. м ² общей площади жилых помещений	2787	3231	3288	3349	120,2	103,7	101,9
в том числе:							
в городской местности	2020	2333	2374	2426	120,1	104,0	102,2
в сельской местности	767	898	914	923	120,3	102,8	101,0

В частной собственности находится около 87,0 % жилищного фонда, из которого 83,5 % перешло в частную собственность граждан в результате приватизации.

Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя на конец 2012 года, в Российской Федерации составила 23,4 кв. м, по отношению к 2000 году она выросла на 21 %.

Самая низкая величина общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя, в Республике Тыва – 13,2 кв. м и Республике Ингушетия – 13,3 кв. м на человека, самая высокая в Московской области – 29,8 кв. м и в Чукотском автономном округе – 29,7 кв. м.

Жилищный фонд представлен в основном каменными и кирпичными домами, которые составляют 40,2 % общей площади жилищного фонда, на панельные и деревянные дома приходится 25,2 % и 20,1 % соответственно.

Таблица 2

Распределение общей площади жилищного фонда по материалу стен
(в процентах)

	2001 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
По материалу стен:				
каменные, кирпичные	38,5	40,1	40,2	40,2
панельные	26,5	25,6	25,5	25,2
деревянные	22,8	20,4	20,2	20,1
блочные	5,2	5,5	5,6	5,9
смешанные	2,9	3,3	3,3	3,4
монолитные	-	1,1	1,2	1,4
прочие	4,1	4,0	4,0	3,8

Комфортность жилищ и техническую доступность коммунальных услуг для потребителей обеспечивает уровень благоустройства жилищного фонда. В среднем по России доля комплексно благоустроенного жилья (оборудованного одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами) составляет 62,9 %. К концу 2012 года она увеличилась по сравнению с 2001 годом на 13,5 процентных пункта.

Таблица 3

Уровень благоустройства жилищного фонда
(на конец года; в процентах)

	Жилищный фонд, оборудованный						
	водопро- водом	канали- зацией	отопле- нием	ваннами (душем)	га- зом	горячим водо- снабжением	напольными электроплитами
Весь жилищный фонд							
2000 г.	73	69	73	64	70	59	16
2005 г.	76	71	80	65	70	63	17
2010 г.	78	74	83	67	69	65	19
2011 г.	78	74	83	67	69	65	19
2012 г.	79	74	84	67	68	66	20
Городской жилищный фонд							
2000 г.	86	84	87	79	69	75	21
2005 г.	88	86	91	81	68	79	23
2010 г.	89	87	92	81	67	80	25
2011 г.	90	88	92	81	67	80	25
2012 г.	90	88	92	81	66	80	26
Сельский жилищный фонд							
2000 г.	39	30	37	24	74	17	3
2005 г.	43	34	52	26	75	22	3
2010 г.	48	39	60	29	75	25	4
2011 г.	49	39	61	29	74	26	4
2012 г.	49	40	61	29	74	27	4

Наиболее низкий уровень оборудования жилищного фонда всеми видами благоустройства имеет место в Республике Алтай, в которой только 13,0 % жилищного фонда комплексно благоустроено; Республике Калмыкия – 25,1 %; Республике Тыва – 31,3 %; Республике Дагестан – 32,1 %; Республике Бурятия – 32,5 %; Сахалинской области – 34,1 %; Чеченской Республике – 34,9 %; Алтайском крае – 35,6 %; Курганской области – 38,1 %; Псковской области – 43,2 %; Забайкальском крае и Кировской области – по 42,5 %; Карачаево-Черкесской Республике – 43,6 %; Новгородской области – 43,8 %; Костромской области – 44,6 %; Республике Саха (Якутия) – 44,8 %; Кемеровской области – 47,7 %; Тверской области – 48,4 %; Республике Мордовия – 49,2 %; Республике Башкортостан – 49,5 %; Амурской области – 49,9 %; Республике Хакасия – 50,2 %; Чувашской Республике – 50,6 %.

Значительную часть жилищного фонда составляют дома, построенные 40 и более лет назад. Так в Тульской области 54 %, Брянской области 51 % домов построены до 1970 года, в Республике Алтай и Владимирской области – 47 %; Чеченской Республике и Тамбовской области – 46 %; Республике Адыгея и Пензенской области – 45 %.

Таблица 4

**Распределение жилищного фонда по годам постройки
и проценту износа в 2012 году
(на конец года; в процентах)**

	Общая площадь жилых помещений	Число жилых домов (индивидуально-определённых зданий)	Число многоквартирных жилых домов
По годам возведения: до 1920	2,5	4,8	4,2
1921–1945	4,4	10,0	7,2
1946–1970	29,1	42,8	36,7
1971–1995	42,0	27,5	44,2
после 1995	22,0	14,9	7,7
По проценту износа: от 0 до 30 %	62,5	40,1	39,5
от 31 % до 65 %	33,8	52,9	51,4
от 66 % до 70 %	2,7	5,2	6,6
свыше 70 %	1,0	1,8	2,5

На конец 2012 года ветхий и аварийный жилищный фонд составил 99,9 млн. кв. м, увеличившись по сравнению с 2000 годом более чем в 1,5 раза. Возросла и его доля в общей площади жилищного фонда за этот период с 2,4 % до 3,0 %.

Ветхий и аварийный жилищный фонд
(на конец года)

	2000 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 г. в % к		
					2000 г.	2010 г.	2011 г.
Весь ветхий и аварийный жилищный фонд, млн. м ²	65,6	99,4	98,9	99,9	152,3	100,5	101,0
в том числе:							
ветхий	56,1	78,9	78,4	77,7	138,5	98,5	99,1
аварийный	9,5	20,5	20,5	22,2	в 2,3 р.	108,3	108,3
Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда, %	2,4	3,1	3,0	3,0	-	-	-

Наиболее высока доля ветхого и аварийного жилищного фонда в Республике Ингушетия – 20,9 %; Республике Дагестан – 18,5 %; Республике Тыва – 17,5 %; Республике Саха (Якутия) – 13,8 %; Ямало-Ненецком автономном округе – 11,7 %; Магаданской области – 11,1 %; Республике Коми – 10,2 %; Сахалинской области – 9,5 %; Астраханской области – 8,8 %; Иркутской области – 8,5 %; Архангельской области – 8,2 %; Амурской области – 8,1 %; Еврейской автономной области – 7,8 %.

В 2012 году в Российской Федерации снесено 2,0 млн. кв. м ветхого и аварийного жилищного фонда (2,0 % от общей площади ветхого и аварийного жилищного фонда). Наиболее высокая доля снесённого ветхого и аварийного жилищного фонда отмечается в Белгородской области – 19,7 %; Республике Калмыкия – 15,3 %; Чувашской Республике – 10,3 %; Липецкой области – 7,9 %. При этом во всех этих субъектах Российской Федерации доля ветхого и аварийного жилищного фонда не превышает 1,8 %.

В определённой мере проблема изношенного жилищного фонда решается путём его капитального ремонта и реконструкции.

На начало 2012 года в капитальном ремонте нуждалось около 275,8 тыс. многоквартирных жилых домов (8,6 % от их общего числа). В течение 2012 года капитальный ремонт проведён в 48,1 тыс. многоквартирных домов, что составляет 17,5 % от потребности. Ремонт многоквартирных домов осуществлялся при финансовой поддержке Фонда содействия реформированию ЖКХ с использованием средств региональных и местных бюджетов, а также средств собственников жилых помещений.

В ряде субъектов Российской Федерации в 2012 году по сравнению с 2011 годом сократились объёмы выполненных ремонтных работ. Наиболее существенные темпы сокращения ремонтных работ имели место в Самарской области, где фактически отремонтированная площадь жилых домов в 2012 году составила всего 1 % от 2011 года, Псковской об-

ласти – 11 %; Ульяновской области – 16 %; Омской и Курганской областях – по 26 % соответственно; Саратовской области – 29 %.

Общая сумма затрат на капитальный ремонт многоквартирных домов за 2008–2012 годы в целом по России составила 540,2 млрд. рублей (в том числе за 2012 год – 98,3 млрд. руб.). По сравнению с 2011 годом их объём в 2012 году увеличился на 29 %.

Стоимость ремонта 1 кв. м капитально отремонтированного жилья в 2012 году составила 4,5 тыс. руб. (в 2011 году – 4,3 тыс. руб.).

В небольших масштабах, как и в прошлые годы, проводится реконструкция жилых домов, направленная на повышение комфортности проживания. Из общей площади введённого в 2012 году жилья (без индивидуального) 0,6 % построено за счёт реконструкции действующего ранее жилфонда. В Кемеровской области за счёт реконструкции введено 18,3 тыс. кв. м (3,9 %), Липецкой области – 18,0 тыс. кв. м (8,7 %), Вологодской области – 9,7 тыс. кв. м (4,0 %), Мурманской области – 6,5 тыс. кв. м (32,9 %), Республике Мордовия – 4,8 тыс. кв. м (3,0 %), Магаданской области – 3,1 тыс. кв. м жилья (16,6 %).

Жилищное строительство. В 2012 году на территории Российской Федерации за счёт всех источников финансирования построено 838,0 тыс. новых благоустроенных квартир общей площадью 65,7 млн. кв. м.

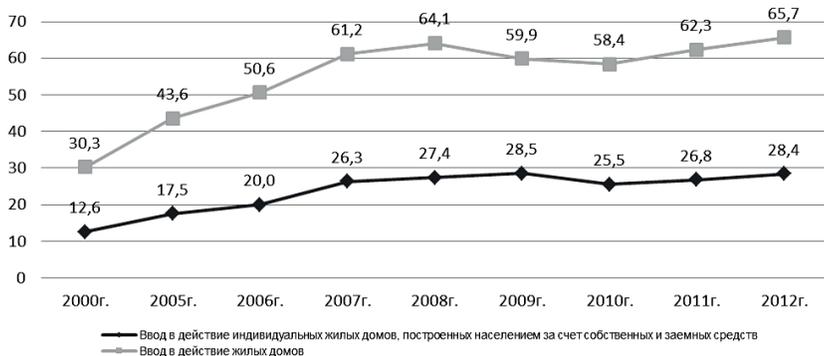
Объёмы ввода жилья в течение 2006–2008 годов ежегодно возрастали, с 2009 года было отмечено снижение ввода общей площади жилья по сравнению с предыдущим годом на 6,5 %, в 2010 году – на 2,4 %, в 2011 году объёмы строительства увеличились на 6,6 % по сравнению с 2010 годом и в 2012 году – на 5,6 %.

В 2012 году на территории 8 субъектов Российской Федерации более чем на четверть по сравнению с 2011 годом возрос объём сданного в эксплуатацию жилья, их них в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Амурской, Костромской и Челябинской областях, Москве – в 1,3 раза; Волгоградской и Курганской областях – в 1,4 раза; Чеченской Республике – в 4,1 раза.

По сравнению с 2011 годом произошло значительное снижение объёмов жилищного строительства на территории Республики Коми – на 24,2 %, Смоленской области – на 29,5 %; Чукотского автономного округа – на 45,2 %.

Наибольшие объёмы ввода жилья в расчёте на 1 человека в 2012 году отмечены в Московской области – 1,0 кв. м общей площади, что в 2 раза выше среднероссийского уровня (0,5 кв. м); в Краснодарском крае, Белгородской области, Ненецком автономном округе – по 0,8 кв. м; Тюменской, Липецкой и Ленинградской областях, Чувашской Республике и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – по 0,7 кв. м; Республике Татарстан – 0,6 кв. м. В десятку лидеров по этому показателю в 2012 году также попали Калининградская и Калужская области.

Ввод жилых домов
млн. кв. метров



В то же время в Чукотском автономном округе в 2012 году объём ввода жилья составил всего лишь 0,02 кв. м на одного человека, в Мурманской области – 0,03 кв. м, Республике Коми – 0,1 кв. м на человека.

В общем вводе жилья в 2012 году 43,2 % приходилось на индивидуальное жилищное строительство. За год было введено 28,4 млн. кв. м общей площади индивидуальных жилых домов, из которых 13,6 млн. кв. м (47,9 %) оборудовано одновременно водопроводом, канализацией, отоплением и горячим водоснабжением. Водопровод имеют 73 % индивидуальных домов и 68 % – канализацию. Вместе с тем, 11 % вновь введённых индивидуальных жилых домов не оборудовано ни одним из видов благоустройства.

В 2012 году высокую долю введённых в эксплуатацию индивидуальных жилых домов в общей площади ввода жилья имели Республика Тыва (90 %), Кабардино-Балкарская Республика (89 %) и Астраханская область (88 %).

Выполнение государственных обязательств по предоставлению жилья категориям граждан, установленным федеральным законодательством. На начало 2012 года на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях состояло 2,8 млн. семей (5,1 % от общего числа семей). Получили жилые помещения и улучшили жилищные условия за прошедший год 186 тыс. семей (6,7 % от числа, состоявших на учёте на начало 2012 года). В их числе 31,8 тыс. семей участников Великой Отечественной войны и членов семей погибших (умерших) участников Великой Отечественной войны; 7,9 тыс. семей ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов (3,6 % от их числа, состоявших на учёте на начало 2012 года).

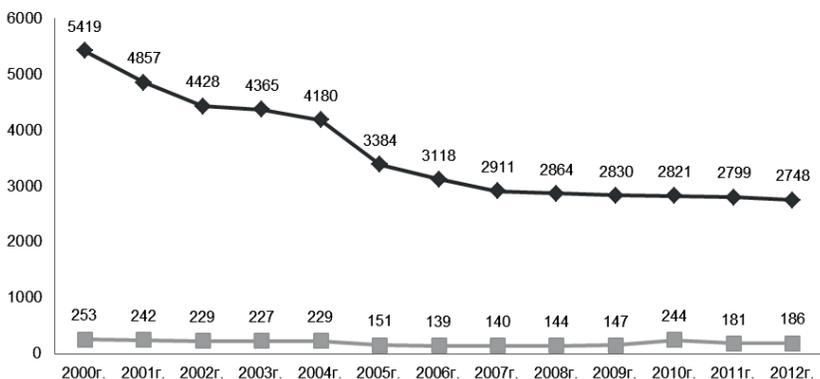
Важным направлением реализации Национального проекта является обеспечение жильём молодых семей. В 2012 году число молодых се-

мей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия, составило 40,8 тыс. (на 26 % больше, чем в 2011 году), из них 13,8 тыс. проживающих в сельской местности. Число молодых семей, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в 2012 году составило 417,6 тыс. (на 0,5 % больше, чем в 2011 году), из них 164,1 тыс. – проживающих в сельской местности (39 % от числа молодых семей). В 2012 году из 13,5 тыс. семей молодых специалистов, проживающих в сельской местности и состоявших на учёте в качестве нуждающихся на начало года, получили жилые помещения и улучшили жилищные условия 2,7 тыс. семей.

В 2012 году наиболее высокий уровень по предоставлению жилья молодым специалистам, проживающим в сельской местности, от числа состоящих на учёте в качестве нуждающихся, на начало года наблюдался в Ямало-Ненецком автономном округе (более 65 %), Камчатском крае (более 57 %), в Республике Карелия и Томской области (50 %).

Общее число семей, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилье за 2012 год, сократилось на 1,8 % и на 1 января 2013 года составило 2,7 миллиона.

Число семей, состоящих на учёте и получивших жилые помещения
количество семей, тысяч



Доступность жилья. По данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, около 4,8 % домохозяйств не удовлетворены своими жилищными условиями.

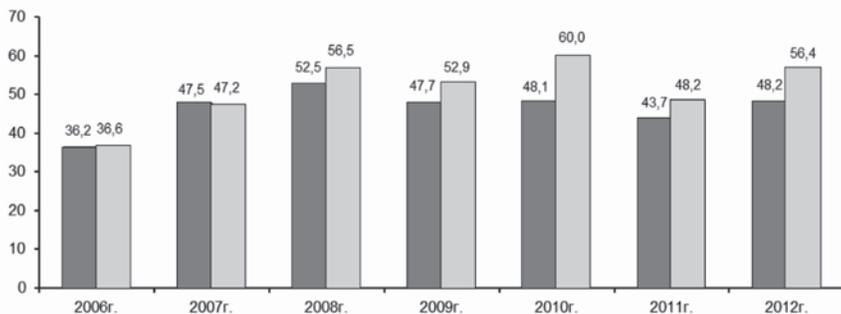
Причинами неудовлетворённости (по данным комплексного наблюдения условий жизни населения) для 27,6 % домохозяйств является стеснённость проживания. По домохозяйствам с детьми эта доля составляет 48,6 %.

Примерно каждое четвёртое домохозяйство указало на недостаток тепла и на проблемы с шумоизоляцией в своём жилище, каждое десятое домохозяйство оценивает состояние своего жилого помещения как плохое или очень плохое.

Намерения улучшить свои жилищные условия в ближайшие 2–3 года имеют около 10 % домохозяйств, треть из них собираются купить другое жильё, в основном на рынке вторичного жилья, или построить новый дом для постоянного проживания. Для покупки (постройки) другого жилья эти домохозяйства намерены использовать собственные средства – 39,2 %, средства от продажи имеющегося жилья – 36,6 %, ипотечные кредиты – 31,4 % и средства материнского капитала – 19,7 % домохозяйств.

Важным фактором, влияющим на уровень доступности жилья гражданам, является рост цен на жильё как на первичном, так и на вторичном рынках. Средние цены 1 кв. м общей площади проданных квартир по Российской Федерации на конец IV квартала 2012 года на первичном рынке жилья составили 48,2 тыс. руб., на вторичном – 56,4 тыс. руб. По сравнению с концом предыдущего года цены на жильё на первичном рынке выросли на 10,7 %, на вторичном – на 12,1 %.

**Динамика средних цен
на первичном и вторичном рынках жилья**
тыс. рублей/1 кв.м общей площади
(на конец года)



Наряду с ростом цен на жильё имеет место и рост среднего размера квартиры во вновь построенном жилье (в 1995 году средний размер квартиры составлял 68,2 кв. м, в 2000 году – 81,1 кв. м, в 2008 году – 83,4 кв. м, в 2009 году средний размер квартиры в построенном жилье составил 85,3 кв. м). С одной стороны, это свидетельствует о росте комфортности вновь вводимого жилья, а с другой – о снижении его доступности по причине роста площади квартиры при одновременном росте цены 1 кв. м. Од-

нако, в 2010 году средний размер квартиры в построенном жилье снизился на 4,5 % и составил 81,5 кв. м, в 2011 году – 79,3 кв. м (на 2,7 % меньше, чем в предыдущем году), в 2012 году – 78,4 кв. м (на 1,1 % меньше). Снижение среднего размера квартир во введенных жилых домах происходит за счёт опережающего роста числа однокомнатных квартир. По сравнению с 2011 годом их количество возросло на 10,6 %.

В 2012 году зарегистрировано 3,3 млн. прав граждан на жилые помещения на основании договоров купли-продажи, против 3,1 млн. в 2011 год (рост – на 7,2 %).

Общая площадь жилых помещений, на которые органами регистрации в 2012 году зарегистрированы права собственности граждан в результате совершения сделки на основании договоров купли-продажи (кроме прав долевой собственности), составила 86,1 млн. кв. м, что на 8,1 % больше, чем в 2011 году и занимает 3 % в общей площади жилых помещений, находящихся в частной собственности.

Ипотечное кредитование. По данным Банка России, объём ипотечного жилищного кредитования, осуществляемого кредитными организациями, в 2012 году составил 1032,0 млрд. руб. и по сравнению с предыдущим годом увеличился на 43,9 % (в 2011 году – 716,9 млрд.руб., в 2010 году – 380,1 млрд. руб., в 2009 году – 152,5 млрд. руб.).

В 2009 году средневзвешенные ставки по выданным с начала года ипотечным жилищным кредитам составляли: в рублях – 14,3 %, в иностранной валюте – 12,7 %. В 2010 году произошло снижение процентных ставок до 13,1 % и 11,0 %. В 2011 году тенденция снижения сохранилась, процентные ставки составили, соответственно, 11,9 % и 9,7 %. В 2012 году средневзвешенные ставки увеличились и составили: в рублях – 12,3 %, в иностранной валюте – 9,8 %.

В 2012 году 16,3 тыс. семей, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, купили жилые помещения по системе ипотечного кредитования (в 2011 году – 11,8 тыс. семей). Общая заселённая площадь жилых помещений этими семьями составила 900,2 тыс. кв. м (в 2011 году – 636,5 тыс. кв. м).

На средства федеральных субвенций в 2012 году приобрели жилые помещения 72,2 тыс. семей (в 2011 году – 74,4 тыс. семей), общей площадью 3371,8 тыс. кв. м (в 2011 году – 3354,0 тыс. кв. м).

Отдельные показатели в разрезе субъектов Российской Федерации приведены в приложении.

**Общая площадь жилых помещений, приходящаяся
в среднем на одного жителя
(на конец года, кв. м)**

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Российская Федерация	22,6	23,0	23,4
Центральный федеральный округ	24,0	24,4	24,8
Белгородская область	25,7	26,3	27,0
Брянская область	25,2	25,6	26,1
Владимирская область	25,0	25,5	26,2
Воронежская область	25,8	26,2	26,6
Ивановская область	23,9	24,2	24,5
Калужская область	25,2	25,8	26,3
Костромская область	25,1	25,4	25,7
Курская область	26,5	27,0	27,4
Липецкая область	25,7	26,2	26,6
Московская область	28,8	29,6	29,8
Орловская область	24,6	25,3	25,8
Рязанская область	25,8	26,3	26,7
Смоленская область	25,6	25,8	26,2
Тамбовская область	24,1	24,6	25,0
Тверская область	27,8	28,2	28,6
Тульская область	25,3	25,6	26,0
Ярославская область	24,5	24,6	24,8
г. Москва	18,7	18,7	19,3
Северо-Западный федеральный округ	24,7	24,9	25,4
Республика Карелия	25,7	25,4	25,9
Республика Коми	24,7	25,0	25,4
Архангельская область	25,3	25,4	25,9
в том числе Ненецкий авт. округ	24,4	22,0	21,8
Вологодская область	26,1	26,7	27,0
Калининградская область	23,6	24,0	24,3
Ленинградская область	25,8	26,2	26,6
Мурманская область	24,3	24,5	24,7

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Новгородская область	27,6	28,0	28,7
Псковская область	28,1	28,2	28,5
г. Санкт-Петербург	23,0	23,3	23,8
Южный федеральный округ	21,9	22,2	22,6
Республика Адыгея	24,3	24,4	24,5
Республика Калмыкия	21,5	22,0	22,2
Краснодарский край	22,4	22,6	23,1
Астраханская область	21,0	21,4	21,8
Волгоградская область	21,3	21,6	22,0
Ростовская область	21,6	21,9	22,3
Северо-Кавказский федеральный округ	18,1	18,6	19,1
Республика Дагестан	16,2	16,5	16,9
Республика Ингушетия	13,9	13,5	13,3
Кабардино-Балкарская Республика	18,0	18,2	18,4
Карачаево-Черкесская Республика	18,8	19,4	20,0
Республика Северная Осетия – Алания	26,1	26,3	26,5
Чеченская Республика	12,0	13,8	16,1
Ставропольский край	21,3	21,8	22,1
Приволжский федеральный округ	22,7	23,2	23,6
Республика Башкортостан	21,5	22,0	22,6
Республика Марий Эл	22,4	22,7	23,2
Республика Мордовия	24,0	24,5	25,0
Республика Татарстан	22,8	23,3	23,7
Удмуртская Республика	20,0	20,3	20,6
Чувашская Республика	23,3	23,8	24,3
Пермский край	21,5	21,8	22,1
Кировская область	22,8	23,2	23,6
Нижегородская область	24,0	24,4	24,8
Оренбургская область	22,3	22,7	23,1
Пензенская область	24,1	24,8	25,4
Самарская область	22,3	22,6	22,9
Саратовская область	25,3	25,7	26,1

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Ульяновская область	23,2	23,6	24,1
Уральский федеральный округ	22,3	22,6	22,9
Курганская область	21,5	22,1	22,5
Свердловская область	23,1	23,4	23,7
Тюменская область	20,8	21,0	21,2
в том числе:			
Ханты-Мансийский авт. округ – Югра	18,9	19,0	19,2
Ямало-Ненецкий авт. округ	19,2	19,0	19,0
Челябинская область	23,0	23,4	23,7
Сибирский федеральный округ	21,4	21,7	22,1
Республика Алтай	18,5	18,7	18,9
Республика Бурятия	19,2	19,9	20,2
Республика Тыва	13,0	13,1	13,2
Республика Хакасия	21,0	21,3	21,6
Алтайский край	21,8	22,1	22,4
Забайкальский край	19,5	19,7	20,0
Красноярский край	22,5	22,7	22,9
Иркутская область	21,4	21,7	22,1
Кемеровская область	22,0	22,4	22,7
Новосибирская область	21,5	21,9	22,2
Омская область	22,5	22,8	23,2
Томская область	21,3	21,7	22,2
Дальневосточный федеральный округ	21,8	22,1	22,4
Республика Саха (Якутия)	20,2	20,4	20,7
Камчатский край	24,2	24,4	24,7
Приморский край	20,8	21,1	21,4
Хабаровский край	21,8	22,1	22,3
Амурская область	22,2	22,5	23,0
Магаданская область	28,4	28,6	29,0
Сахалинская область	23,6	24,2	24,7
Еврейская авт. область	22,1	22,6	23,0
Чукотский авт. округ	30,4	30,0	29,7

**Ветхий и аварийный жилищный фонд
в 2012 году
(на конец года)**

	Весь ветхий и аварийный жилищный фонд, тыс. кв. метров общей площади жилых помещений	В том числе		Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда, %	В том числе	
		ветхий	аварийный		ветхий	аварийный
Российская Федерация	99923,8	77734,7	22189,1	3,0	2,3	0,7
Центральный федеральный округ	17537,9	14633,7	2904,2	1,8	1,5	0,3
Белгородская область	733,0	569,5	163,5	1,8	1,4	0,4
Брянская область	401,7	375,2	26,5	1,2	1,1	0,1
Владимирская область	1268,6	1131,8	136,8	3,4	3,0	0,4
Воронежская область	568,2	456,1	112,1	0,9	0,7	0,2
Ивановская область	616,0	519,5	96,5	2,4	2,0	0,4
Калужская область	1145,6	920,6	225,0	4,3	3,5	0,9
Костромская область	617,7	468,1	149,6	3,6	2,8	0,9
Курская область	204,6	137,8	66,8	0,7	0,4	0,2
Липецкая область	289,0	182,5	106,5	0,9	0,6	0,3
Московская область	2973,3	2627,2	346,1	1,4	1,3	0,2
Орловская область	462,0	408,0	54,0	2,3	2,0	0,3
Рязанская область	813,4	638,7	174,7	2,7	2,1	0,6
Смоленская область	668,6	563,9	104,7	2,6	2,2	0,4
Тамбовская область	745,4	642,4	103,0	2,8	2,4	0,4
Тверская область	1665,8	1417,7	248,1	4,4	3,7	0,6
Тульская область	2275,5	1894,8	380,7	5,7	4,8	1,0
Ярославская область	1229,3	1040,0	189,3	3,9	3,3	0,6
г. Москва	860,2	639,9	220,3	0,4	0,3	0,1
Северо-Западный федеральный округ	11155,1	8552,9	2602,2	3,2	2,5	0,7
Республика Карелия	653,5	433,4	220,1	4,0	2,6	1,3
Республика Коми	2266,2	1802,4	463,8	10,2	8,1	2,1
Архангельская область	2552,7	2063,8	488,9	8,2	6,6	1,6
в том числе Ненецкий авт. округ	40,4	40,2	0,2	4,3	4,3	0,0
Вологодская область	1950,2	1518,3	431,9	6,0	4,7	1,3
Калининградская область	486,5	361,5	125,0	2,1	1,6	0,5
Ленинградская область	1278,4	1031,0	247,4	2,7	2,2	0,5
Мурманская область	478,5	291,4	187,1	2,5	1,5	1,0

	Весь ветхий и аварийный жилищный фонд, тыс. кв. метров общей площади жилых помещений	В том числе		Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда, %	В том числе	
		ветхий	аварийный		ветхий	аварийный
Новгородская область	770,6	665,7	104,9	4,3	3,7	0,6
Псковская область	246,5	212,6	33,9	1,3	1,1	0,2
г. Санкт-Петербург	472,0	172,8	299,2	0,4	0,1	0,3
Южный федеральный округ	5777,5	3915,1	1862,4	1,8	1,2	0,6
Республика Адыгея	191,1	158,9	32,2	1,8	1,5	0,3
Республика Калмыкия	114,1	71,7	42,4	1,8	1,1	0,7
Краснодарский край	1265,9	948,3	317,6	1,0	0,8	0,3
Астраханская область	1949,4	1002,8	946,6	8,8	4,5	4,3
Волгоградская область	888,8	668,3	220,5	1,6	1,2	0,4
Ростовская область	1368,1	1065,0	303,1	1,4	1,1	0,3
Северо-Кавказский федеральный округ	11825,8	9591,8	2234,0	6,5	5,3	1,2
Республика Дагестан	9211,4	7935,7	1275,7	18,5	16,0	2,6
Республика Ингушетия	1231,0	819,2	411,8	20,9	13,9	7,0
Кабардино-Балкарская Республика	376,7	266,8	109,9	2,4	1,7	0,7
Карачаево-Черкесская Республика	111,8	54,5	57,3	1,2	0,6	0,6
Республика Северная Осетия – Алания	433,9	233,1	200,8	2,3	1,2	1,1
Чеченская Республика	95,7	49,0	46,7	0,4	0,2	0,2
Ставропольский край	365,3	233,5	131,8	0,6	0,4	0,2
Приволжский федеральный округ	17504,5	13356,3	4148,2	2,5	1,9	0,6
Республика Башкортостан	1185,7	658,4	527,3	1,3	0,7	0,6
Республика Марий Эл	821,1	674,5	146,6	5,1	4,2	0,9
Республика Мордовия	408,6	248,7	159,9	2,0	1,2	0,8
Республика Татарстан	1271,3	766,0	505,3	1,4	0,8	0,6
Удмуртская Республика	729,1	558,0	171,1	2,3	1,8	0,5
Чувашская Республика	441,2	259,1	182,1	1,5	0,9	0,6
Пермский край	2519,5	2118,2	401,3	4,3	3,6	0,7
Кировская область	2177,2	1989,5	187,7	7,0	6,4	0,6
Нижегородская область	1706,7	1379,5	327,2	2,1	1,7	0,4
Оренбургская область	1802,2	1457,8	344,4	3,9	3,1	0,7
Пензенская область	916,7	615,8	300,9	2,6	1,8	0,9

	Весь ветхий и аварийный жилищный фонд, тыс. кв. метров общей площади жилых помещений	В том числе		Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда, %	В том числе	
		ветхий	аварийный		ветхий	аварийный
Самарская область	1443,7	992,2	451,5	2,0	1,3	0,6
Саратовская область	1673,9	1271,1	402,8	2,6	1,9	0,6
Ульяновская область	407,6	367,5	40,1	1,3	1,2	0,1
Уральский федеральный округ	9026,7	6953,9	2072,8	3,2	2,5	0,7
Курганская область	1130,4	1028,8	101,6	5,7	5,2	0,5
Свердловская область	1947,8	1490,8	457,0	1,9	1,5	0,4
Тюменская область	4631,7	3444,2	1187,5	6,2	4,6	1,6
в том числе: Ханты-Мансийский авт. округ – Югра	2230,7	1984,9	245,8	7,3	6,5	0,8
Ямало-Ненецкий авт. округ	1210,4	535,6	674,9	11,7	5,2	6,6
Челябинская область	1316,9	990,2	326,7	1,6	1,2	0,4
Сибирский федеральный округ	18764,0	14709,3	4054,7	4,4	3,5	1,0
Республика Алтай	238,0	191,0	47,0	6,0	4,8	1,2
Республика Бурятия	1042,8	721,0	321,7	5,3	3,7	1,6
Республика Тыва	715,9	610,0	105,8	17,5	14,9	2,6
Республика Хакасия	520,9	466,4	54,5	4,5	4,1	0,5
Алтайский край	1182,8	918,4	264,4	2,2	1,7	0,5
Забайкальский край	1374,1	1103,3	270,8	6,3	5,0	1,2
Красноярский край	3034,2	2626,0	408,3	4,7	4,0	0,6
Иркутская область	4528,6	3626,9	901,7	8,5	6,8	1,7
Кемеровская область	2691,6	1719,3	972,3	4,3	2,8	1,6
Новосибирская область	1747,4	1487,2	260,2	2,9	2,5	0,4
Омская область	600,0	428,0	172,0	1,3	0,9	0,4
Томская область	1087,7	811,7	276,0	4,6	3,4	1,2
Дальневосточный федеральный округ	8332,3	6021,7	2310,6	5,9	4,3	1,6
Республика Саха (Якутия)	2722,4	2046,0	676,4	13,8	10,4	3,4
Камчатский край	382,8	276,2	106,6	4,8	3,5	1,3
Приморский край	945,9	692,0	253,9	2,3	1,7	0,6
Хабаровский край	715,7	635,0	80,7	2,4	2,1	0,3
Амурская область	1522,7	1015,2	507,5	8,1	5,4	2,7
Магаданская область	488,2	343,6	144,6	11,1	7,8	3,3
Сахалинская область	1151,7	708,1	443,6	9,5	5,8	3,6
Еврейская авт. область	312,3	275,7	36,6	7,8	6,9	0,9
Чукотский авт. округ	90,6	29,9	60,7	6,0	2,0	4,0

Строительство жилых домов
(тыс. кв. м общей площади)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Российская Федерация	58430,7	62264,6	65741,5
Центральный федеральный округ	17461,3	18064,0	18221,8
Белгородская область	1100,4	1148,2	1215,2
Брянская область	390,9	421,4	453,0
Владимирская область	480,9	437,6	507,8
Воронежская область	1049,7	996,2	1110,4
Ивановская область	190,7	216,6	221,9
Калужская область	500,7	598,4	612,8
Костромская область	151,4	156,4	204,7
Курская область	381,2	394,4	426,2
Липецкая область	736,8	761,7	807,0
Московская область	7939,0	8244,2	6663,1
Орловская область	249,1	333,5	359,4
Рязанская область	466,3	478,1	512,0
Смоленская область	348,0	370,7	261,2
Тамбовская область	569,1	603,3	635,7
Тверская область	452,3	421,9	410,3
Тульская область	394,8	262,7	310,2
Ярославская область	291,5	411,2	461,3
г. Москва	1768,3	1807,5	3049,7
Северо-Западный федеральный округ	5555,4	5815,7	5834,9
Республика Карелия	142,6	177,8	195,3
Республика Коми	80,3	115,6	87,6
Архангельская область	288,2	283,2	302,8
в том числе Ненецкий авт. округ	42,3	30,4	33,5
Вологодская область	410,0	434,4	389,1
Калининградская область	524,6	544,9	581,9
Ленинградская область	1043,5	1075,9	1149,4
Мурманская область	27,6	23,2	24,3
Новгородская область	232,6	277,3	313,4
Псковская область	149,7	177,7	214,7

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
г. Санкт-Петербург	2656,5	2705,7	2576,5
Южный федеральный округ	6803,1	6931,1	7933,9
Республика Адыгея	135,0	122,3	97,7
Республика Калмыкия	87,3	103,9	85,2
Краснодарский край	3605,5	3691,7	4371,0
Астраханская область	499,7	504,3	511,1
Волгоградская область	666,9	628,7	884,8
Ростовская область	1808,6	1880,3	1984,0
Северо-Кавказский федеральный округ	3030,6	3192,5	3749,3
Республика Дагестан	1123,8	1212,4	1435,9
Республика Ингушетия	158,4	81,8	89,4
Кабардино-Балкарская Республика	264,2	273,0	281,9
Карачаево-Черкесская Республика	70,2	82,4	87,8
Республика Северная Осетия – Алания	198,0	200,1	205,7
Чеченская Республика	115,3	76,0	315,9
Ставропольский край	1100,9	1267,0	1332,7
Приволжский федеральный округ	12440,1	13602,2	14179,6
Республика Башкортостан	2007,0	2109,3	2323,6
Республика Марий Эл	303,6	314,8	351,4
Республика Мордовия	289,0	298,1	265,8
Республика Татарстан	2027,3	2396,1	2399,5
Удмуртская Республика	482,0	504,9	516,1
Чувашская Республика	874,7	886,4	818,5
Пермский край	761,4	748,8	825,8
Кировская область	378,3	405,4	406,6
Нижегородская область	1453,4	1469,7	1501,1
Оренбургская область	586,6	743,3	704,3
Пензенская область	624,8	671,1	739,4
Самарская область	1041,1	1331,0	1484,3
Саратовская область	1144,3	1169,6	1235,9
Ульяновская область	466,8	553,8	607,3
Уральский федеральный округ	4818,5	5466,6	6360,6
Курганская область	159,7	182,6	249,9
Свердловская область	1770,1	1822,2	1869,4

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Тюменская область	1815,9	2147,6	2564,7
в том числе:			
Ханты-Мансийский авт. округ – Югра	564,4	757,4	1021,8
Ямало-Ненецкий авт. округ	139,7	167,8	197,5
Челябинская область	1072,9	1314,3	1676,6
Сибирский федеральный округ	6606,9	7186,3	7430,2
Республика Алтай	68,3	76,6	80,6
Республика Бурятия	271,7	304,4	339,4
Республика Тыва	49,5	52,4	55,5
Республика Хакасия	140,6	156,2	173,5
Алтайский край	659,6	635,7	645,8
Забайкальский край	274,8	276,9	302,9
Красноярский край	987,9	1047,1	1076,8
Иркутская область	628,1	755,2	871,1
Кемеровская область	1002,9	1082,6	1085,5
Новосибирская область	1379,9	1505,2	1571,0
Омская область	706,7	836,7	738,7
Томская область	437,0	457,6	489,7
Дальневосточный федеральный округ	1648,0	1935,1	1991,2
Республика Саха (Якутия)	303,0	318,9	356,2
Камчатский край	57,8	68,8	72,4
Приморский край	535,2	591,8	610,8
Хабаровский край	315,1	402,0	344,2
Амурская область	166,3	240,9	317,4
Магаданская область	15,9	18,2	20,0
Сахалинская область	201,8	239,4	215,0
Еврейская авт. область	52,6	53,0	54,1
Чукотский авт. округ	0,3	2,2	1,2

Распределение семей, состоящих на учёте и получивших жилые помещения, в 2012 году

	Число семей, получивших жилые помещения и улучшившие жилищные условия за год	В % к			Число семей, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях (на конец года)
		2005 г.	2011 г.	числу семей, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях на начало 2012 г.	
Российская Федерация	186309	123,4	103,1	6,7	2748252
Центральный федеральный округ	34267	98,9	108,8	6,2	530260
Белгородская область	1832	в 1,9 р.	123,5	7,4	24024
Брянская область	3505	в 5,2 р.	120,2	15,7	22720
Владимирская область	1386	159,1	120,1	7,4	16732
Воронежская область	1869	в 7,3 р.	123	3,7	48703
Ивановская область	1250	174,8	135,3	7,8	15613
Калужская область	1253	в 2,4 р.	89,6	5,3	23342
Костромская область	1178	131,2	80,6	6,2	19193
Курская область	1913	в 3,1 р.	118,7	8,7	21102
Липецкая область	778	140,2	136,5	3,7	21685
Московская область	3429	42,7	107,6	4,9	64494
Орловская область	938	103,4	100,9	6,6	13608
Рязанская область	782	112,8	135,1	4,8	16721
Смоленская область	1294	в 2,8 р.	107,5	9,9	12799
Тамбовская область	1951	в 4,5 р.	101,8	8,7	24087
Тверская область	1960	144,9	112,4	8,0	24393
Тульская область	1399	115,8	89,8	3,0	43302
Ярославская область	1531	в 2,1 р.	91,4	7,7	19830
г. Москва	6019	40,7	106,2	5,4	97912
Северо-Западный федеральный округ	26918	149,4	95,1	6,5	396162
Республика Карелия	1509	163,7	95,1	6,3	23137
Республика Коми	1043	31,7	87,2	4,8	21282
Архангельская область	2706	130,3	78,9	6,2	42719
Ненецкий авт.округ	224	147,4	169,7	6,5	3404
Вологодская область	2209	99,7	92,3	6,8	31624
Калининградская область	924	в 2,2 р.	96,9	3,4	26943
Ленинградская область	1589	146,5	106,6	8,3	19230
Мурманская область	3172	104,9	101,2	25,6	11432
Новгородская область	1050	144,8	106,3	6,6	16071

	Число семей, получивших жилые помещения и улучшившие жилищные условия за год	В % к			Число семей, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях (на конец года)	
		2005 г.	2011 г.	числу семей, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях на начало 2012 г.		
Псковская область	2089	в 2,7 р.	129,3	13,9	14606	
г. Санкт-Петербург	10627	в 3,0 р.	92,2	5,3	189118	
Южный федеральный округ	10915		198,6	103,8	5,6	195034
Республика Адыгея	370	в 2,5 р.	100	5,0	7183	
Республика Калмыкия	548	в 2,4 р.	87,4	4,8	11546	
Краснодарский край	3406	в 3,2 р.	145,1	4,0	81626	
Астраханская область	1403		85,5	69,5	6,1	23021
Волгоградская область	1700	в 3,1 р.	94,7	4,9	32951	
Ростовская область	3488		186,2	103,9	9,8	38707
Северо-Кавказский федеральный округ	7061	в 3,8 р.	130,2	3,6	197144	
Республика Дагестан	1671	в 8,5 р.	146,3	3,8	47605	
Республика Ингушетия	423	в 4,6 р.	272,9	2,5	12747	
Кабардино-Балкарская Республика	491		101,4	139,9	4,2	11443
Карачаево-Черкесская Республика	569	в 6,7 р.	134,2	5,3	9939	
Республика Северная Осетия – Алания	575	в 2,1 р.	83,1	4,9	11618	
Чеченская Республика	1187	-	156,6	2,1	60398	
Ставропольский край	2145	в 2,9 р.	112,9	4,9	43394	
Приволжский федеральный округ	51958		161,7	105,7	7,9	649856
Республика Башкортостан	6265		146,8	147,8	8,5	75593
Республика Марий Эл	809		180,6	60,6	6,6	12969
Республика Мордовия	3420	в 3,8 р.	98,6	12,7	28022	
Республика Татарстан	11240	в 2,1 р.	107,4	9,3	113419	
Удмуртская Республика	3048	в 3,7 р.	103,8	15,1	19578	
Чувашская Республика	2944		89,3	99,6	3,9	77781
Пермский край	6683	в 3,4 р.	166,7	8,1	76355	
Кировская область	2191		92,9	65,8	7,5	28758
Нижегородская область	2508		93,0	96,1	4,8	49353
Оренбургская область	3105		140,4	103,4	6,3	51716
Пензенская область	2499	в 6,6 р.	75	15,9	15109	
Самарская область	3551	в 2,9 р.	119,4	6,9	51502	
Саратовская область	1861		98,5	87,9	5,3	34092

	Число семей, получивших жилые помещения и улучшившие жилищные условия за год	В% к			Число семей, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях (на конец года)
		2005 г.	2011 г.	числу семей, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях на начало 2012 г.	
Ульяновская область	1834	43,5	76,3	11,4	15609
Уральский федеральный округ	17741	92,6	107,2	7,4	236508
Курганская область	2015	в 6,4 р.	97,3	11,6	18028
Свердловская область	4410	69,4	89,6	5,7	78275
Тюменская область	8616	107,1	120,6	8,9	95316
в том числе:					
Ханты-Мансийский авт. округ – Югра	2651	52	125	5,7	45731
Ямало-Ненецкий авт. округ	1893	125,8	129,7	10,6	17832
Челябинская область	2700	60,7	111,8	5,8	44889
Сибирский федеральный округ	26897	99,4	94,8	6,4	420512
Республика Алтай	461	в 2,2 р.	75,6	4,1	11209
Республика Бурятия	1571	в 4,2 р.	98,7	4,7	33553
Республика Тыва	507	в 2,7 р.	157	4,6	11574
Республика Хакасия	562	119,3	70,5	6,9	8546
Алтайский край	3721	178,7	120,7	8,2	45786
Забайкальский край	1514	110,3	58,9	5,7	24444
Красноярский край	3770	30,5	97,9	9,7	33969
Иркутская область	3257	в 2,1 р.	95,1	6,3	53777
Кемеровская область	4284	111,9	83,1	5,7	77686
Новосибирская область	2524	137,3	107,6	5,2	46030
Омская область	2845	в 2,2 р.	94,4	5,9	52516
Томская область	1881	122,9	117,1	9,0	21422
Дальневосточный федеральный округ	10552	83,7	96,7	8,6	122776
Республика Саха (Якутия)	2346	93,6	123,5	9,9	25097
Камчатский край	893	110,9	72,6	13,9	6524
Приморский край	1581	73,0	74,9	4,9	31481
Хабаровский край	1278	83,0	133,1	8,7	14910
Амурская область	2238	112,9	99,4	11,0	19840
Магаданская область	340	49,7	72,8	13,7	2169
Сахалинская область	1308	81,5	92,9	7,0	18604
Еврейская авт. область	324	158,0	119,6	17,8	1810
Чукотский авт. округ	244	22,0	76,7	10,5	2341

ИНФОРМАЦИЯ

о судебной практике по вопросам переселения из аварийного жилищного фонда малоимущих граждан, для которых соответствующее жилое помещение является единственным

В Комитет Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству поступают многочисленные обращения граждан по вопросам переселения из аварийного жилищного фонда.

При выселении граждан из жилых помещений по основаниям, перечисленным в статьях 86–88 Жилищного кодекса Российской Федерации (*снос, перевод в нежилое, признание непригодным для проживания, проведение капитального ремонта или реконструкция*), другое благоустроенное жилое помещение по договору социального найма, равнозначное по общей площади ранее занимаемому, предоставляется гражданам не в связи с улучшением жилищных условий, а потому иные обстоятельства (названные, например, в части 5 статьи 57, статье 58 ЖК РФ), учитываемые при предоставлении жилых помещений гражданам, состоящим на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, во внимание не принимаются. При этом граждане, которым в связи с выселением предоставлено другое равнозначное жилое помещение, сохраняют право состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, если для них не отпали основания состоять на таком учёте (статья 55 ЖК РФ) (*пункт 37 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»*).

В судах рассматривается большое количество жалоб граждан на решения органов местного самоуправления в части определения сроков расселения многоквартирных жилых домов, признанных аварийными и подлежащими сносу, а также переноса уже установленных сроков.

При рассмотрении таких дел судами, как правило, учитываются разъяснения, данные Верховным Судом Российской Федерации в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2009 года. Согласно данным разъяснениям определение срока сноса многоквартирного дома, признанного аварийным и подлежащим сносу, а также срока отселения физических и юридических лиц является компетенцией органа местного самоуправления. Однако в ситуации, когда дальнейшее проживание в аварийном жилом помещении, предоставленном по договору социального найма, создаёт угрозу для жизни и здоровья нанимателя и членов его семьи, суд вправе обязать орган местного самоуправления предоставить указанным лицам другое благоустроенное жилое помещение во внеочередном порядке

на основании части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, учитывая и то, что помещение, не соответствующее санитарным и техническим правилам и нормам, не может быть отнесено к категории жилых (часть 2 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Закрепляя право каждого на жилище и предполагая, прежде всего, ответственное отношение самих граждан к его осуществлению, Конституция Российской Федерации одновременно возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления обязанность по созданию условий для осуществления права на жилище, при этом она предусматривает, что малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (статья 40).

Из данных конституционных предписаний вытекает обязанность государства в лице органов государственной и муниципальной власти оказывать содействие в обеспечении нормальных жилищных условий гражданам, лишившимся единственного жилища в результате наступления таких, в частности, находящихся вне сферы их контроля обстоятельств, как пожар, и не имеющим возможности преодолеть сложившуюся трудную жизненную ситуацию самостоятельно.

Реализуя эту конституционную обязанность, федеральный законодатель предусмотрел для случаев признания жилого помещения в установленном порядке непригодным для проживания и не подлежащим ремонту и реконструкции возможность предоставления гражданам жилых помещений по договорам социального найма во внеочередном порядке (пункт 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации) – при условии соблюдения общих требований жилищного законодательства применительно к предоставлению жилых помещений по договорам социального найма и подтверждения объективной нуждаемости в жилом помещении (часть 2 статьи 49, часть 1 статьи 52 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Согласно Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 16.11.2006 года № 503-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Хухаревой Ольги Николаевны на нарушение её конституционных прав частью 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации», статья 89 Жилищного кодекса Российской Федерации не исключает возможность её применения во взаимосвязи со статьями 57, 58 Жилищного кодекса Российской Федерации при наличии к тому оснований. В соответствии со статьёй 57 Жилищного кодекса Российской Федерации вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат.

В соответствии с частью 1 статьи 58 ЖК РФ при предоставлении жилых помещений по договорам социального найма заселение одной комнаты лицами разного пола, за исключением супругов, допускается только с их согласия.

Так, 03.06.2011 года Индустриальный суд г. Перми, рассмотрев гражданское дело по иску администрации г. Перми к Косаревым Ю.А., А.В., П.Ю., М.Ю. о выселении с предоставлением другого жилого помещения, встречному иску Косарева Ю.А. к администрации г. Перми о возложении обязанности предоставить жилое помещение, встречному иску Косаревой А.В. в своих интересах и интересах несовершеннолетней Косаревой П.Ю. к администрации г. Перми о возложении обязанности предоставить жилое помещение, принял решение об удовлетворении иска Косаревой о предоставлении ей и членам её семьи взамен непригодного для проживания жилого помещения площадью 18,6 кв. м благоустроенной трехкомнатной квартиры площадью не менее 60 кв.м.

Суд принял решение о предоставлении жильцам, переселяемым из аварийного дома, жилого помещения по нормам предоставления (не менее 15 кв. м площади на человека), а не равнозначного по площади ранее занимаемому помещению.

Принимая данное решение, судом было учтено, что Косарев Ю.А. и его семья признаны малоимущими, состоят на учёте в качестве нуждающихся в жилом помещении по договору социального найма.

Учитывая изложенное, суд приходит к выводу о том, что встречные требования Косаревой А.В. подлежат удовлетворению, она и члены её семьи имеют право на предоставление им отдельной квартиры площадью не менее 60 кв.м.

Указанное решение суда вступило в законную силу.

Кроме того федеральный законодатель не связывает возможность признания гражданина нуждающимся в получении жилого помещения с конкретным правом, на котором ему принадлежит (или ранее принадлежало) жилое помещение, а потому нуждающимся, по смыслу приведённых законоположений, может быть признан как наниматель по договору социального найма, так и собственник жилого помещения.

Более того, ни из статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, ни из каких-либо других его положений не следует, что обязательным условием внеочередного предоставления жилья гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания, является нахождение гражданина на учёте в момент возникновения обстоятельств, обусловивших непригодность жилого помещения для проживания. Закрепление такого условия применительно к ситуациям непредвиденной утраты пригодного для проживания единственного жилого помещения противоречило бы принципам равен-

ства и справедливости как конституционным критериям правомерного регулирования прав и свобод человека и гражданина, поскольку означало бы предъявление гражданам, относящимся к данной категории нуждающихся в жильё (к которой относится и заявитель), объективно невыполнимых требований для целей реализации их права на жилище и тем самым ставило бы их в положение объекта государственно-властной деятельности.

Постановлением администрации Окуловского муниципального района от 28 апреля 2007 года Р.В. Алексеев на основании представленных им документов об уничтожении в результате пожара принадлежавшего ему на праве собственности жилого дома был признан малоимущим и поставлен на учёт граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Не согласившись с тем, что к нему применён общий порядок предоставления жилого помещения по договору социального найма, предполагающий соблюдение очередности, Р.В. Алексеев обратился в Окуловский районный суд Новгородской области с исковым заявлением к администрации Окуловского муниципального района о предоставлении ему жилого помещения во внеочередном порядке на основании пункта 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, поскольку его жильё непригодно для проживания, ремонту и реконструкции не подлежит, а другого жилья он не имеет.

Решением Окуловского районного суда Новгородской области от 6 ноября 2007 года исковые требования заявителя были удовлетворены, однако определением судебной коллегии по гражданским делам Новгородского областного суда от 12 декабря 2007 года это решение было отменено и вынесено новое – об отказе в удовлетворении требования заявителя. Суд кассационной инстанции исходил из того, что пункт 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации распространяется на граждан, занимающих жилые помещения по договорам социального найма, а также занимающих жилые помещения иных форм собственности при условии, что на момент возникновения чрезвычайных обстоятельств они состояли на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2009 № 376-О-П «По жалобе гражданина Алексеева Романа Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации» пункт 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не исключает возможность предоставления жилых помещений малоимущим гражданам, как лишившимся своих жилых помещений в результате пожара, по договорам социального найма во внеочеред-

ном порядке, если на момент утраты жилища они не состояли на учёте в качестве нуждающихся в жилом помещении.

Конституционно-правовой смысл указанного законоположения, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

Если объектом найма является комната в коммунальной квартире, расположенной в доме, признанном непригодным для проживания и подлежащим сносу, то при определении общей площади предоставляемого в связи с выселением другого жилого помещения необходимо учитывать общую площадь комнаты как части коммунальной квартиры, включая жилую площадь самой комнаты и площадь вспомогательных помещений, которые могут находиться при такой комнате и использоваться исключительно для обслуживания данной комнаты (например, кладовая), а также долю площади вспомогательных помещений всей коммунальной квартиры в целом (кухни, туалета, ванной и т. д.), используемых для обслуживания более одной комнаты.

Анализируя судебную практику, необходимо обратить внимание на обеспечение жилищных прав собственников жилых помещений, признанных непригодными для проживания.

Если многоквартирный дом, признанный аварийным и подлежащим сносу, не включён в адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, жилищные права собственника жилого помещения в таком доме обеспечиваются в порядке, предусмотренном статьёй 32 Жилищного кодекса Российской Федерации, т. е. путём выкупа изымаемого жилого помещения. При этом суд не вправе обязать органы государственной власти или местного самоуправления обеспечить собственника изымаемого жилого помещения в таком доме другим жилым помещением, так как из содержания статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации следует, что на орган государственной власти или местного самоуправления, принявший решение об изъятии жилого помещения, возлагается обязанность лишь по выплате выкупной цены изымаемого жилого помещения.

Собственник жилого помещения в признанном аварийным и подлежащим сносу многоквартирном доме, если такой дом включён в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, вправе требовать либо выплаты выкупной цены за изымаемое жилое помещение, либо предоставления другого благоустроенного жилого помещения на праве собственности.

Другое жилое помещение, взамен изымаемого, в таком случае может быть предоставлено собственнику только при наличии соответствующего соглашения, достигнутого с органом местного самоуправления,

и только с зачётом его стоимости в выкупную цену (часть 8 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Выкупная цена изымаемого жилого помещения определяется по правилам, установленным частью 7 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации, и включает в себя рыночную стоимость жилого помещения, убытки, причинённые собственнику его изъятием, в том числе упущенную выгоду, а также сумму компенсации за непроизведенный капитальный ремонт.

Статьёй 16 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» предусмотрено сохранение за бывшим наймодателем обязанности производить капитальный ремонт дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда, если он не был произведён им до приватизации гражданином жилого помещения в доме, требующем капитального ремонта.

Невыполнение наймодателем обязанности по производству капитального ремонта дома, в результате которого произошло снижение уровня надёжности здания, может служить основанием для предъявления собственником жилого помещения, приобретшим право собственности в порядке приватизации либо по иному основанию, требований о включении компенсации за непроизведенный капитальный ремонт многоквартирного дома в выкупную цену жилого помещения на основании части 7 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации.

При определении выкупной цены изымаемого жилого помещения должна учитываться стоимость доли в праве собственности на общее имущество в подлежащем сносу доме, включая долю в праве собственности на земельный участок, в отношении которого проведён государственный кадастровый учёт (часть 2 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»).

Поскольку положениями статей 36–38 Жилищного кодекса Российской Федерации и статьи 290 Гражданского кодекса Российской Федерации установлена неразрывная взаимосвязь между правом собственности на помещения в многоквартирном доме и правом общей долевой собственности на общее имущество в таком доме (включая земельный участок), стоимость доли в праве собственности на такое имущество должна включаться в рыночную стоимость жилого помещения в многоквартирном доме и не может устанавливаться отдельно от рыночной стоимости жилья.

Кроме того, при выселении нанимателя из жилого помещения в порядке статей 86, 89 Жилищного кодекса Российской Федерации жилая площадь, принадлежащая ему на праве собственности, учёту не подле-

жит (*Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2012 года*).

В отличие от случаев предоставления жилого помещения по договору социального найма гражданам, состоящим на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях (статья 57 Жилищного кодекса Российской Федерации), наличие в собственности нанимателя по договору социального найма или члена его семьи другого жилого помещения не может служить основанием для отказа в предоставлении взамен жилого помещения, пришедшего в непригодное для проживания состояние, равнозначного благоустроенного жилого помещения по договору социального найма на основании статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Возможность предоставления во внеочередном порядке жилых помещений по договору социального найма гражданам, проживавшим в признанном непригодным для проживания жилым помещением на основании договоров поднайма, коммерческого найма, безвозмездного пользования, действующим законодательством не предусмотрена.

Предоставляемое в связи с выселением из аварийного жилья другое жилое помещение должно по общему правилу находиться в границах того же населённого пункта, что и ранее занимаемое жилое помещение.

Под населённым пунктом понимается населённое место (поселение), первичная единица расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка (город, посёлок, посёлок городского типа, село).

Понятие «населённый пункт» применительно к статье 86 и части 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации, регулирующим порядок предоставления благоустроенного жилого помещения по договору социального найма в связи со сносом дома, не является равнозначным понятиям «муниципальное образование», «городской округ» или «муниципальный район», в связи с чем следует признать правильной практику тех судов, которые отказывают в удовлетворении исков администраций муниципальных образований о выселении граждан из непригодных для проживания жилых помещений в такие жилые помещения, которые хотя и находятся в границах городского округа или муниципального района, но расположены за пределами населённого пункта, в котором находится ранее занимаемое помещение (*Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утверждён Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 29 апреля 2014 года*).

ОБЗОР
судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных
прав граждан в случае признания жилого дома аварийным
и подлежащим сносу или реконструкции

Верховным Судом Российской Федерации проведено изучение судебной практики рассмотрения дел по спорам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого помещения либо многоквартирного жилого дома непригодным для проживания, аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Изучение судебной практики показало, что в основном споры указанной категории возникают в связи с ненадлежащим исполнением органами местного самоуправления обязанностей, возложенных на них жилищным законодательством.

В связи с этим судами рассматривались дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления, межведомственных комиссий по вопросам, связанным с признанием жилого помещения непригодным для проживания, определением сроков расселения многоквартирных жилых домов, признанных аварийными и подлежащими сносу, о внеочередном предоставлении жилого помещения, о выселении, об обеспечении жилищных прав собственника жилого помещения в связи с изъятием земельного участка и жилого помещения в случае признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу, и другие споры.

Анализ судебной практики рассмотрения дел указанной категории свидетельствует о том, что суды в основном правильно определяют закон, подлежащий применению к спорным правоотношениям, руководствуются положениями Конституции Российской Федерации, Жилищного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47, учитывают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, разъяснения, содержа-

щиеся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации».

I. Некоторые вопросы рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления и межведомственных комиссий, связанных с признанием жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, определением сроков расселения таких домов

Частью 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) установлено, что жилое помещение может быть признано непригодным для проживания по основаниям и в порядке, которые установлены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Во исполнение данной нормы Правительством Российской Федерации принято постановление от 28 января 2006 года № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (далее – Положение), действие которого распространяется на находящиеся в эксплуатации жилые помещения независимо от формы собственности, расположенные на территории Российской Федерации (пункт 2 Положения).

В соответствии с пунктом 7 Положения уполномоченным органом, к компетенции которого относится признание помещения жилым помещением, пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, является межведомственная комиссия, порядок создания которой урегулирован данной нормой.

Оценка соответствия помещения установленным в Положении требованиям и признание жилого помещения пригодным (непригодным) для проживания, а также многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции производится межведомственной комиссией на основании заявления собственника помещения или заявления гражданина (нанимателя) либо на основании заключения органов государственного надзора (контроля) по вопросам, отнесённым к их компетенции.

По результатам работы комиссия принимает одно из следующих решений:

о соответствии помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению, и его пригодности для проживания;

о необходимости и возможности проведения капитального ремонта, реконструкции или перепланировки (при необходимости с технико-экономическим обоснованием) с целью приведения утраченных в процессе эксплуатации характеристик жилого помещения в соответствие с установленными в Положении требованиями и после их завершения – о продолжении процедуры оценки;

о несоответствии помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению, с указанием оснований, по которым помещение признаётся непригодным для проживания;

о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу;

о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим реконструкции (пункт 47 Положения).

В соответствии с пунктом 49 Положения на основании полученного заключения соответствующий орган исполнительной власти либо орган местного самоуправления принимает решение и издаёт распоряжение с указанием дальнейшего использования помещения, сроков отселения физических и юридических лиц в случае признания дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции или о непризнании необходимости проведения ремонтно-восстановительных работ.

Таким образом, Правительством Российской Федерации установлена процедура принятия решения о признании помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, включающая в себя принятие соответствующего решения межведомственной комиссией и распоряжение органа власти о дальнейшем использовании помещения, сроках отселения жильцов.

Вопросы признания жилых помещений непригодными для проживания и многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции отнесены к исключительной компетенции межведомственной комиссии, создаваемой в зависимости от принадлежности жилого дома к соответствующему жилищному фонду федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Решение межведомственной комиссии, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с признанием жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу, а также действия (бездействие) указанных органов по принятию соответствующих решений могут быть оспорены в суде в порядке, установленном положениями главы 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ).

Так, Г. обратилась в суд с иском к администрации муниципального образования о признании квартиры непригодной для проживания,

не подлежащей восстановлению путём реконструкции или ремонта, о признании права на внеочередное обеспечение жилым помещением по договору социального найма, возложении на ответчика обязанности предоставить жилое помещение на условиях договора социального найма.

Определением городского суда, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам краевого суда, в принятии искового заявления Г. в части требований о признании квартиры непригодной для проживания, не подлежащей восстановлению путём реконструкции или ремонта отказано. В остальной части исковое заявление принято к производству суда первой инстанции.

Отказывая Г. на основании пункта 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ в принятии искового заявления в части требования о признании квартиры непригодной для проживания, не подлежащей восстановлению путём реконструкции или ремонта, судебные инстанции правомерно исходили из того, что решение вопроса о признании жилого помещения непригодным для проживания действующее законодательство относит к исключительной компетенции межведомственной комиссии, создаваемой в зависимости от принадлежности жилого дома к соответствующему жилищному фонду федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, и не входит в полномочия судебных органов.

Одновременно Г. было разъяснено, что в целях защиты своих законных прав и интересов она вправе оспорить бездействие межведомственной комиссии и органа местного самоуправления по принятию решения, связанного с признанием жилого помещения непригодным для проживания, обратившись в суд в порядке, предусмотренном статьёй 254 ГПК РФ.

При рассмотрении другого дела апелляционным определением областного суда отменено решение районного суда по иску Д. и других к администрации городского округа о признании жилого здания аварийным, жилых помещений непригодными для проживания и предоставлении жилых помещений, которым были частично удовлетворены иски граждан, признаны непригодными для проживания жилые помещения, на администрацию городского округа возложена обязанность предоставить истцам в черте городского округа по договору социального найма благоустроенные жилые помещения.

Отменяя решение суда в части удовлетворения заявленных требований, суд апелляционной инстанции правильно исходил из того, что в силу части 4 статьи 15 ЖК РФ, пунктов 7, 42, 51, 52 Положения решение вопроса о признании жилого помещения непригодным для проживания отнесено к исключительной компетенции межведомственных

комиссий, принятие решения производится в порядке, установленном Положением.

Поскольку решения по вопросу о соответствии занимаемых истцами помещений установленным требованиям не принималось, действия (бездействие) органов местного самоуправления при разрешении постановленного вопроса не обжалованы и незаконными не признаны, судебная коллегия по гражданским делам областного суда пришла к обоснованному выводу, что судом разрешён вопрос, относящийся к исключительной компетенции межведомственной комиссии, заявленное требование о признании жилого помещения непригодным для проживания не может быть разрешено в порядке искового производства и производство по делу в указанной части подлежит прекращению на основании статьи 220, пункта 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ.

При рассмотрении дела об оспаривании заключения межведомственной комиссии необходимо проверять как соблюдение порядка принятия такого заключения, так и соответствие выводов комиссии положениям нормативных правовых актов, устанавливающих требования к оценке пригодности помещений для проживания граждан.

Как показывает анализ судебной практики, чаще всего граждане обжалуют заключения межведомственных комиссий с целью признания незаконным заключения комиссии, возложения на неё обязанности составить заключение в соответствии с установленными законом требованиями.

При рассмотрении данной категории дел судами, в частности, проверялось, вынесено ли заключение компетентным составом межведомственной комиссии, включались ли в её состав лица, указанные в пункте 7 Положения, – представители органов, уполномоченных на проведение государственного контроля и надзора в сфере санитарно-эпидемиологической, пожарной, промышленной, экологической и иной безопасности, защиты прав потребителей и благополучия человека, на проведение инвентаризации и регистрации объектов недвижимости, находящихся в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях, в необходимых случаях представители органов архитектуры, градостроительства и соответствующих организаций, привлекался ли к работе комиссии собственник жилого помещения либо уполномоченное им лицо, а также эксперты проектно-изыскательских организаций. Кроме того, судами выяснялось, производилась ли оценка фактического состояния жилого помещения на предмет его соответствия требованиям, установленным Положением, для чего в необходимых случаях назначались экспертизы.

Распределяя бремя доказывания, суды руководствовались положениями части 1 статьи 249 ГПК РФ, согласно которым обязанность по до-

казыванию законности оспариваемого заключения возлагается на принявший его орган.

Например, решением районного суда, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда, удовлетворено заявление П. и других лиц о признании незаконным заключения межведомственной комиссии, назначенной постановлением мэра города, о признании многоквартирного жилого дома пригодным для проживания и подлежащим ремонту. На межведомственную комиссию возложена обязанность рассмотреть вопрос о признании жилого дома пригодным (непригодным) для проживания в течение 30 дней со дня вступления решения суда в законную силу.

Судом установлено, что заявители являются как нанимателями, так и собственниками жилых помещений в многоквартирном жилом доме.

Заключением межведомственной комиссии, назначенной постановлением мэра города, по результатам обследования помещений дома установлена возможность проведения капитального ремонта дома.

Удовлетворяя требования заявителей о признании заключения межведомственной комиссии незаконным, судебные инстанции исходили из того, что оно не соответствует требованиям действующего законодательства.

Согласно пункту 43 Положения при оценке соответствия находящегося в эксплуатации помещения установленным в Положении требованиям проверяется его фактическое состояние. При этом проводится оценка степени и категории технического состояния строительных конструкций и жилого дома в целом, степени его огнестойкости, условий обеспечения эвакуации проживающих граждан в случае пожара, санитарно-эпидемиологических требований и гигиенических нормативов, содержания потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, качества атмосферного воздуха, уровня радиационного фона и физических факторов источников шума, вибрации, наличия электромагнитных полей, параметров микроклимата помещения, а также месторасположения жилого помещения.

Процедура проведения оценки соответствия помещения установленным в Положении требованиям включает: приём и рассмотрение заявления и прилагаемых к нему обосновывающих документов; определение перечня дополнительных документов (заключения (акты) соответствующих органов государственного надзора (контроля), заключение проектно-изыскательской организации по результатам обследования элементов ограждающих и несущих конструкций жилого помещения), необходимых для принятия решения о признании жилого помещения соответствующим (не соответствующим) установленным в Положении требованиям (пункт 44).

Комиссия, произведя визуальный осмотр конструкции дома, сочла, что требуется ремонт свайного основания, стен (частично замена бруса, поражённого гнилью), цокольного перекрытия, чердачного перекрытия (частичный ремонт в местах протечек), межэтажного перекрытия; лестниц (укрепление перил и окраска), кровли, крыши, системы электрооборудования, текущий ремонт печей, ремонт окон, падовых стояков, покрытия пола.

Судом установлено, что процедура оценки жилого помещения и оспариваемое заключение межведомственной комиссии не соответствуют приведённым выше требованиям Положения, поскольку при проведении комиссионного обследования дома какое-либо оборудование или специальные замеры комиссией не проводились, осмотр проводился визуально. Акт обследования жилого дома и заключение межведомственной комиссии не соответствуют форме, установленной приложениями № 1 и 2 к Положению.

Кроме того, заявители в обоснование требований ссылались на заключение эксперта, согласно которому отдельные конструкции и помещения многоквартирного жилого дома (в частности, помещения техподполья, чердака, подъездов, коридоров, общих кухонь и туалетов, жилых комнат) не отвечают требованиям, указанным в разделе II Положения.

При этом экспертом дополнительно выявлены вредные факторы среды обитания человека, которые не позволяют обеспечить безопасность жизни и здоровья проживающих в указанном доме гражданам вследствие ухудшения технического состояния дома в связи с физическим износом (обрушение цокольного перекрытия, уменьшение рабочего диаметра свай из-за разрушения оголовков тела свай и поражения гнилью, повреждение инженерно-технических систем отопления и электроснабжения), изменения параметров среды и параметров микроклимата жилого помещения, не позволяют обеспечить соблюдение необходимых санитарно-эпидемиологических требований (несоответствие санитарным нормам параметров влажности древесины заборки, древесины свай, древесины прогонов крыши, влажности воздуха жилых помещений; наличие плесневелых грибков, гнили на деревянных конструкциях несущих стен; распространение фекальных масс по затопленному помещению техподполья и придомовой территории; высыпание утеплителя цокольного перекрытия).

Комиссией, располагавшей указанным заключением эксперта на момент проведения обследования жилого дома, указанные выводы эксперта о наличии вредных факторов среды обитания человека, которые не позволяют обеспечить безопасность жизни и здоровья проживающих в этом доме граждан, в том числе заявителей, опровергнуты не были.

К материалам дела не были приобщены документы, в том числе заключения (акты) соответствующих органов государственного надзора

(контроля), из которых было бы видно, что деформации конструкции цоколя дома, а также фундамента соответствуют требованиям СНиП 3.02.01–87 «Земляные сооружения, основания и фундаменты», техническое состояние наружных стен и перегородок соответствует требованиям СНиП 3.03.01–87 «Несущие и ограждающие конструкции», что выявленные факты поражения плесневелым грибом несущих стен, распространения фекальных масс по затопленному помещению подполья и придомовой территории соответствуют санитарно-эпидемиологическим требованиям и гигиеническим нормативам.

Установив, что осмотр жилого дома проводился только визуально, без применения вообще каких-либо измерительных приборов и приспособлений, суд пришёл к правильному выводу о нарушении процедуры проведения оценки соответствия помещения установленным в пункте 44 Положения требованиям. Также суд признал необоснованным вывод комиссии о возможности проведения капитального ремонта, поскольку он не подтверждался ни техническим заключением о целесообразности и стоимости ремонтных работ, ни каким-либо иным документом.

Удовлетворяя заявление о признании незаконным решения межведомственной комиссии, суд вправе возложить на такую комиссию обязанность в определённый срок провести оценку соответствия помещения установленным в Положении требованиям, не предпринимая её существа.

Как показало изучение судебной практики, при рассмотрении дел по заявлениям граждан об оспаривании заключений межведомственных комиссий суды в целом правильно применяют положения части 1 статьи 258 ГПК РФ и разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Последствия вынесенного судом решения о признании заключения межведомственной комиссии незаконным заключаются в том, что недействительное заключение рассматривается как акт, не имеющий юридической силы и не подлежащий применению, следовательно, у принявшего его органа в соответствии с функциональными полномочиями возникает обязанность повторного рассмотрения относящегося к его компетенции вопроса и принятия по нему нового решения.

При принятии решения о признании незаконным заключения межведомственной комиссии о соответствии жилого помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению, и его пригодности (непригодности) для проживания суды возлагали на межведомственную комиссию обязанность провести обследование жилого помещения

(жилого дома) на предмет соответствия требованиям, установленным Положением, а также, как правило, устанавливали определённый срок для такого обследования, исчисляемый с момента вступления решения суда в законную силу.

Возлагая на межведомственную комиссию такую обязанность, суд не вправе предрешать существо решения, которое должно быть принято.

Например, решением городского суда были частично удовлетворены исковые требования П. С. и П. В., признаны незаконными заключение межведомственной комиссии о признании жилого помещения пригодным для постоянного проживания и постановление главы администрации городского округа в части необходимости проведения капитального ремонта. На администрацию городского округа была возложена обязанность признать жилое помещение непригодным для проживания.

Отменяя решение городского суда и направляя дело на новое рассмотрение, судебная коллегия областного суда пришла к следующим выводам.

Согласно оспариваемому акту обследования помещения межведомственной комиссии жилое помещение, занимаемое истцами, было признано пригодным для проживания, вместе с тем признана необходимость капитального ремонта данного жилья.

В ходе рассмотрения гражданского дела была проведена судебная строительно-техническая экспертиза, согласно результатам которой спорное жильё не является пригодным для проживания, создаёт угрозу для жизни и здоровья граждан, при этом капитальный ремонт не сможет исправить существующую ситуацию, а реконструкция в данной ситуации нецелесообразна ввиду несоразмерности затрат стоимости жилого помещения.

С учётом совокупности исследованных доказательств судебная коллегия правомерно согласилась с выводами суда первой инстанции о незаконности заключения межведомственной комиссии и постановления главы администрации городского округа в части необходимости проведения капитального ремонта.

Вместе с тем судебная коллегия обоснованно указала, что, возлагая на орган местного самоуправления обязанность признать спорное жильё непригодным для проживания, суд первой инстанции не учёл, что решение вопроса о признании жилых помещений непригодными для проживания и многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции действующее законодательство относит к исключительной компетенции межведомственной комиссии. Понуждение ответчика к совершению указанных действий является ограничением права органа местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения в пределах предоставленных законодательством полно-

мочий и нарушает установленный статьёй 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей.

Вопросы признания жилых помещений частного жилищного фонда пригодными (непригодными) для проживания граждан отнесены к компетенции межведомственной комиссии, создаваемой органами местного самоуправления.

Апелляционным определением областного суда было отменено решение районного суда об отказе в удовлетворении заявления Р. о возложении обязанности на администрацию муниципального образования делегировать комиссии по признанию жилых помещений муниципального жилищного фонда города непригодными для проживания полномочия по признанию непригодным для проживания жилого дома, находящегося в его собственности.

Судом установлено, что Р., являющийся собственником жилого дома, обратился в администрацию муниципального образования с заявлением о создании комиссии для признания указанного жилого дома аварийным.

Управлением жилищно-коммунального хозяйства администрации муниципального образования отказано в удовлетворении заявления Р. с указанием на то, что принятие решения по признанию частных домов пригодными (непригодными) для проживания является правом органа местного самоуправления, но не обязанностью.

С учётом части 4 статьи 15 ЖК РФ, пунктов 2, 5, 8 Положения суд апелляционной инстанции пришёл к правильному выводу, что законодателем не предусмотрено иного порядка обследования частных жилых помещений в целях признания их пригодными (непригодными) для дальнейшего проживания, кроме обследования создаваемыми на уровне муниципального образования межведомственными комиссиями.

При таких обстоятельствах, установив бездействие администрации муниципального образования по рассмотрению заявления Р., суд апелляционной инстанции обоснованно принял новое решение о возложении на администрацию муниципального образования обязанности произвести обследование жилого дома, принадлежащего на праве собственности Р.

II. Обеспечение жилищных прав собственников жилых помещений, признанных непригодными для проживания

Если многоквартирный дом, признанный аварийным и подлежащим сносу, не включён в адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, жилищные права собственника жилого помещения в таком доме обеспечиваются в порядке, предусмотренном статьёй 32 ЖК РФ, т. е. путём выкупа изымаемого жилого помещения.

В связи с возникающими в судебной практике вопросами о возможности возложения обязанности на орган государственной власти или местного самоуправления, принявший решение об изъятии земельного участка и жилого помещения, предоставивший собственнику жилого помещения в многоквартирном доме, признанном аварийным и подлежащем сносу, но не включённом в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, другое пригодное для проживания жилое помещение на праве собственности следует исходить из разъяснений, которые даны в подпункте «и» пункта 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации».

Правильной является практика судов, учитывающих, что в случае, если многоквартирный дом, признанный аварийным и подлежащим сносу, не включён в региональную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, суд не вправе обязать органы государственной власти или местного самоуправления обеспечить собственника изымаемого жилого помещения в таком доме другим жилым помещением, поскольку из содержания статьи 32 ЖК РФ следует, что на орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявший решение об изъятии жилого помещения, возлагается обязанность лишь по выплате выкупной цены изымаемого жилого помещения.

Так, Х., обращаясь в суд с иском к администрации города о предоставлении благоустроенного жилого помещения, равнозначного занимаемому её семьёй, свои исковые требования обосновала тем, что является собственником 43/98 доли в праве общей долевой собственности квартиры в доме, признанном аварийным и подлежащим сносу.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, районный суд указал, что администрацией города приняты постановления об изъятии жилого помещения, находящегося в аварийном многоквартирном доме, и об изъятии земельного участка для муниципальных нужд, Х. поставлена в известность о принятых решениях. При рассмотрении дела суд исходил из положений статьи 32 ЖК РФ, согласно которым на орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявший решение об изъятии земельного участка и жилого помещения, возлагается обязанность по выплате выкупной цены изымаемого жилого помещения.

Поскольку соглашения сторон о предоставлении другого жилого помещения взамен изымаемого не имелось, суд был не вправе обязать орган местного самоуправления обеспечить собственника изымаемого жилого помещения другим жилым помещением.

Собственник жилого помещения в признанном аварийным и подлежащим сносу многоквартирном доме, если такой дом включён в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, вправе требовать либо выплаты выкупной цены за изымаемое жилое помещение, либо предоставления другого благоустроенного жилого помещения на праве собственности.

По общему правилу, жилищные права собственника жилого помещения в доме, признанном в установленном порядке аварийным и подлежащим сносу, обеспечиваются в порядке, предусмотренном статьёй 32 ЖК РФ, т.е. в случае, когда собственники жилых помещений в таком доме в предоставленный им срок не осуществили его снос или реконструкцию, органом местного самоуправления принимается решение об изъятии земельного участка, на котором расположен указанный аварийный дом, для муниципальных нужд и, соответственно, об изъятии каждого жилого помещения в доме путём выкупа.

Другое жилое помещение взамен изымаемого в таком случае может быть предоставлено собственнику только при наличии соответствующего соглашения, достигнутого с органом местного самоуправления, и только с зачётом его стоимости в выкупную цену (часть 8 статьи 32 ЖК РФ).

Вместе с тем, если жилой дом, признанный аварийным и подлежащим сносу, включён в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, то собственник жилого помещения в таком доме в силу пункта 3 статьи 2, статьи 16 Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» имеет право на предоставление другого жилого помещения либо его выкуп.

При этом собственник жилого помещения имеет право выбора любого из названных способов обеспечения его жилищных прав.

Например, определением судебной коллегии областного суда было отменено решение суда первой инстанции об отказе в удовлетворении иска Б.В. и Б.Д. к мэрии города о предоставлении вне очереди жилого помещения на праве собственности.

Судом установлено, что Б.В. и Б.Д. являются сособственниками в равных долях жилого помещения, расположенного в многоквартирном доме, признанном в 2005 году непригодным для проживания.

Материалами дела подтверждено, что данный жилой дом в рамках реализации программы переселения граждан из ветхого и аварийного муниципального жилищного фонда на 2004–2010 годы был включён в перечень многоквартирных домов, признанных до 1 января 2007 года в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу, однако ко времени рассмотрения дела требований к собственникам жилых по-

мещений в многоквартирном жилом доме о его сносе или реконструкции, в том числе к истцам, в порядке статьи 32 ЖК РФ предъявлено не было.

Учитывая длительное бездействие администрации муниципального образования, выразившееся в непринятии мер, определённых частью 10 статьи 32 ЖК РФ, и то, что аварийный многоквартирный дом, в котором находится спорное жилое помещение, включён в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в соответствии с Федеральным законом «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», судебная коллегия пришла к обоснованному выводу, что истцы по своему выбору имеют право требовать либо выкупа жилого помещения, либо предоставления другого жилого помещения в собственность.

В связи с этим и учитывая заявленные требования, судебная коллегия приняла по делу новое решение о возложении на мэрию муниципального образования обязанности предоставить истцам в общую долевую собственность в равных долях равнозначное благоустроенное жилое помещение взамен помещения, признанного аварийным и непригодным для проживания.

Требование органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего решение об изъятии жилого помещения, о выселении собственника такого жилого помещения и членов его семьи с предоставлением другого жилья на праве собственности не может быть удовлетворено, если между этими органом власти и собственником не достигнуто соглашение о предоставлении иного жилого помещения взамен изымаемого.

Анализ судебной практики рассмотрения дел по искам администрации муниципальных образований о переселении собственников аварийного жилья в другие жилые помещения, предоставляемые им на праве собственности (о понуждении к заключению договора мены жилых помещений, о выселении с предоставлением другого жилого помещения), свидетельствует об отсутствии сложившейся единообразной правоприменительной практики.

Ряд судов полагает возможным удовлетворение исков о принудительном переселении собственников жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, и членов их семей в предлагаемые органами местного самоуправления жилые помещения, ссылаясь на равноценность и благоустроенность предлагаемого жилья.

Другие суды исходят из того, что предоставление собственнику непригодного для проживания жилого помещения другого жилого помещения на праве собственности возможно исключительно при наличии

достигнутого об этом соглашения с органом государственной власти или местного самоуправления, принявшим решение о сносе дома.

Позицию последних следует признать правильной, она нашла отражение и в судебной практике Верховного Суда Российской Федерации.

Так, решением суда первой инстанции, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам краевого суда, были удовлетворены исковые требования администрации муниципального образования к П. С. и П. Е. о прекращении права собственности, признании права собственности, выселении из жилого помещения в другое жилое помещение.

Как было установлено судом, П. С. и его супруге П. Е. администрацией муниципального образования была предложена мена квартиры общей площадью 35,6 кв. м в аварийном доме на однокомнатную квартиру общей площадью 46,7 кв. м, находящуюся в муниципальной собственности, в новом многоквартирном доме, однако ответчики отказались от переселения в предложенное жилое помещение.

Рассматривая дело, суды пришли к выводу о необходимости выселения супругов П. по основаниям, предусмотренным статьями 86–89 ЖК РФ, в предложенное жилое помещение, поскольку оно является более благоустроенным по сравнению с занимаемым, указав, что многоквартирный дом, в котором находится принадлежащая П. С. квартира, включён в адресную программу края по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, которой предусмотрено предоставление жилых помещений гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда.

Отменяя состоявшиеся по делу судебные решения и направляя дело на новое рассмотрение, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отметила, что в порядке, установленном статьями 86–89 ЖК РФ, жилые помещения предоставляются гражданам, занимающим жилые помещения в подлежащем сносу доме по договору социального найма, в связи с чем указанные нормы права не подлежали применению при рассмотрении спора о выселении собственника подлежащего сносу жилого помещения.

Кроме того, из содержания положений статьи 32 ЖК РФ и разъяснений, содержащихся в пунктах 20, 22 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», следует, что у собственника, проживающего в доме, признанном аварийным и подлежащим сносу, жилое помещение может быть либо изъято путём выкупа, либо по соглашению с собственником ему может быть предоставлено другое жилое помещение с зачётом его стоимости в выкупную цену при условии соблюдения предварительной процедуры как по направлению органом местного са-

моуправления собственникам жилых помещений требования о сносе аварийного дома либо его реконструкции, так и последующему принятию органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, на котором расположен аварийный дом, и каждого жилого помещения, находящегося в таком доме, если собственники жилых помещений в этом доме не выполнили требование о его сносе или реконструкции.

То обстоятельство, что многоквартирный дом, в котором находится принадлежащая ответчикам квартира, включён в перечень многоквартирных домов, в отношении которых планируется предоставление финансовой поддержки в соответствии с указанным выше законом на переселение граждан в рамках адресной программы края по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, не исключает обязанности соблюдения при переселении граждан, проживающих в домах, включённых в указанную программу, их прав с учётом положений жилищного законодательства, в частности статьи 32 ЖК РФ.

Поскольку данных о том, что П. С. предлагалось выкупить принадлежащую ему на праве собственности квартиру в порядке, определённом статьёй 32 ЖК РФ, не имелось, то П. С., как собственник жилого помещения в доме, признанном аварийным и подлежащим сносу, был лишён права на получение стоимости изымаемого имущества (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации № 18-КГ12–88).

В другом деле по иску администрации города к У. о прекращении права собственности на изымаемое жилое помещение, признании права собственности ответчика на предоставляемое взамен жилое помещение и выселении в предоставляемое жилое помещение и по встречному иску У. к администрации города о взыскании выкупной цены за квартиру судебные инстанции, установив, что между сторонами не было достигнуто соглашение о предоставлении У. другого жилого помещения взамен изымаемого, возложили на администрацию города обязанность выплатить выкупную цену жилого помещения, а также пришли к выводу о наличии правовых оснований для прекращения права собственности У. на принадлежащую ей на праве собственности квартиру и выселении ответчика из аварийного жилого дома в связи с принятием решения о его сносе.

Выкупная цена изымаемого жилого помещения определяется по правилам, установленным частью 7 статьи 32 ЖК РФ, и включает в себя рыночную стоимость жилого помещения, убытки, причинённые собственнику его изъятием, в том числе упущенную выгоду, а также сумму компенсации за произведённый капитальный ремонт.

Как показывает анализ судебной практики, суды в целом правильно применяют положения части 7 статьи 32 ЖК РФ, и при определении вы-

купной цены руководствуются примерным перечнем возможных убытков собственника, приведённым в указанной норме.

Например, при рассмотрении иска администрации района к В. о выкупе жилого помещения и по встречному иску В. к администрации района об установлении и взыскании выкупной цены жилого помещения судебные инстанции признали обоснованным включение в выкупную цену жилого помещения расходы В. на переезд, оплату услуг агентства недвижимости по подбору жилого помещения, оформление договора купли-продажи иного жилого помещения.

В другом деле суд признал необоснованными требования истцов о взыскании убытков, выразившихся, по их мнению, в расходах на оплату за наем двухкомнатной и однокомнатной квартир в период решения вопроса о выплате выкупной цены, поскольку решение об изъятии было принято в отношении одной комнаты площадью 24,4 кв. м в доме коридорной системы. При этом суд указал, что, по смыслу положений статьи 15 ГК РФ, возмещению подлежат расходы, которые лицо, чьё право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права. В данном случае суд пришёл к выводу о чрезмерности произведённых истцами расходов.

Кроме того, к числу убытков, причинённых собственнику изъятием жилого помещения, подлежащих учёту при определении выкупной цены жилого помещения, суды обоснованно относят суммы компенсации за непроизведённый капитальный ремонт.

Статьёй 16 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» предусмотрено сохранение за бывшим наймодателем обязанности производить капитальный ремонт дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда, если он не был произведён им до приватизации гражданином жилого помещения в доме, требующем капитального ремонта.

К видам работ по капитальному ремонту многоквартирных домов в соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» относятся в том числе ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, ремонт или замена лифтового оборудования, признанного непригодным для эксплуатации, при необходимости ремонт лифтовых шахт, ремонт крыш, подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирных домах.

Невыполнение наймодателем обязанности по производству капитального ремонта дома, в результате которого произошло снижение уровня надёжности здания, может служить основанием для предъявления собственником жилого помещения, приобретшим право собствен-

ности в порядке приватизации либо по иному основанию, требований о включении компенсации за непроизведенный капитальный ремонт многоквартирного дома в выкупную цену жилого помещения на основании части 7 статьи 32 ЖК РФ.

Например, определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда было оставлено без изменения решение районного суда о частичном удовлетворении исковых требований администрации муниципального образования к В. А. и членам его семьи об изъятии жилого помещения для муниципальных нужд путём выкупа, прекращении права собственности, признании права муниципальной собственности, признании утратившими право пользования жилым помещением.

Судом установлено, что В. А. и В. Г. на праве собственности, возникшем на основании договора передачи квартиры в собственность, принадлежит трехкомнатная квартира в доме, признанном аварийным и подлежащим сносу.

Рассматривая возражения ответчиков относительно размера предложенной администрацией муниципального образования выкупной цены, который не включал сумму компенсации за непроизведенный капитальный ремонт дома, суды первой и апелляционной инстанций указали следующее.

Изымаемое жилое помещение расположено в доме 1930 года постройки. Сведений о том, что с этого времени проводился капитальный ремонт дома, не представлено. Вступившим в законную силу решением районного суда, принятым по заявлению В. А. об оспаривании бездействия администрации муниципального образования по проведению работ по реконструкции дома, установлено, что планировалось произвести капитальный ремонт жилого дома с отселением граждан, однако каких-либо действий для его осуществления не произведено.

Установив, что обязанность по производству капитального ремонта жилого дома возникла у наймодателя и уже на момент приватизации ответчиками жилого помещения дом нуждался в проведении капитального ремонта, однако обязанность по производству капитального ремонта не была выполнена, суд пришёл к выводу, что невыполнение наймодателем обязанности по производству капитального ремонта дома, в результате которого произошло снижение уровня надёжности здания, является основанием для включения суммы компенсации за непроизведенный капитальный ремонт многоквартирного дома в выкупную цену жилого помещения.

При определении выкупной цены изымаемого жилого помещения должна учитываться стоимость доли в праве собственности на общее имущество в подлежащем сносу доме, включая долю в праве собственности на земельный участок.

По общему правилу выкупная цена жилого помещения, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником жилого помещения (часть 6 статьи 32 ЖК РФ).

При возникновении спора о размере выкупной цены рыночная стоимость жилого помещения должна быть установлена по правилам, предусмотренным Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Правоприменительная практика свидетельствует, что единообразный подход к определению выкупной цены в судах на данное время не сложился, поскольку не все суды принимают во внимание, что собственникам помещений в многоквартирном доме на праве общей долевой собственности принадлежит общее имущество в многоквартирном доме (часть 1 статьи 36 ЖК РФ, пункт 1 статьи 290 ГК РФ), а также может принадлежать земельный участок, в отношении которого проведён государственный кадастровый учёт (часть 2 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»).

Поскольку положениями статей 36–38 ЖК РФ и статьи 290 ГК РФ установлена неразрывная взаимосвязь между правом собственности на помещения в многоквартирном доме и правом общей долевой собственности на общее имущество в таком доме (включая земельный участок), стоимость доли в праве собственности на такое имущество должна включаться в рыночную стоимость жилого помещения в многоквартирном доме и не может устанавливаться отдельно от рыночной стоимости жилья.

С учётом изложенного следует признать обоснованной практику тех судов, которые при определении выкупной цены изымаемого жилого помещения учитывают в её составе стоимость доли в общем имуществе многоквартирного жилого дома, включая земельный участок.

Например, при разрешении дела по иску администрации города к Д. об изъятии жилого помещения с выплатой выкупной цены, прекращении права собственности на жилое помещение, признании права муниципальной собственности на жилое помещение, выселении из жилого помещения без предоставления другого жилого помещения судом при определении выкупной цены были учтены возражения ответчика, подтверждённые представленными доказательствами, о несогласии с предложенной администрацией выкупной ценой изымаемого жилого помещения, определённой без учёта стоимости земельного участка.

Согласно части 2 статьи 37 ЖК РФ доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме собственника помещения в этом доме следует судьбе права собственности на указанное жилое помещение.

Поскольку администрацией города было заявлено требование о переходе права собственности на помещение – квартиру ответчика в многоквартирном доме, то с переходом права собственности на помещение в многоквартирном доме переходит и доля в праве общей собственности на общее имущество в таком доме, включая земельный участок, в отношении которого был проведён государственный кадастровый учёт.

Учитывая изложенное, а также то обстоятельство, что отдельно стоимость земельного участка при выкупе жилого помещения не определяется, ибо предназначен он для обеспечения возможности пользования жилым помещением, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу, что при определении выкупной цены необходимо учитывать рыночную стоимость принадлежащей ответчику доли в праве общей собственности на земельный участок под домом.

Возможность предоставления во внеочередном порядке жилых помещений по договору социального найма гражданам, проживавшим в признанном непригодным для проживания жилым помещением на основании договоров поднайма, коммерческого найма, безвозмездного пользования, действующим законодательством не предусмотрена.

Например, решением суда, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, было правомерно отказано в удовлетворении исковых требований А. и П. к администрации города о предоставлении однокомнатной благоустроенной квартиры, поскольку в ходе судебного разбирательства было установлено, что указанные граждане, хотя и состоят на учёте нуждающихся в получении социального жилья, однако жилое помещение, признанное непригодным для проживания, принадлежало на праве собственности В., членами семьи которого истцы не являются. Собственнику непригодного для проживания жилого помещения В. предоставлено другое благоустроенное жильё.

Истцы проживали в помещении, принадлежащем В., на условиях коммерческого найма, не обладали ни правом собственности, ни правом владения и пользования жилым помещением по договору социального найма, в связи с чем не приобрели внеочередного права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

При рассмотрении дела о предоставлении жилого помещения собственнику, утратившему пригодное для проживания жильё, необходимо принимать во внимание весь комплекс юридически значимых обстоятельств, в том числе характер действий, приведших к уничтожению жилого помещения, наличие договора о страховании жилого помещения, объём страховых выплат.

Например, отказывая в удовлетворении исковых требований прокурора в защиту прав и интересов П. к администрации муниципального образования о предоставлении П. и членам его семьи вне очереди жилого

помещения по договору социального найма, судебные инстанции исходили из того, что причиной пожара, в результате которого был уничтожен принадлежавший П. жилой дом, явились умышленные действия третьих лиц – Д. и К., вина которых установлена приговором районного суда, однако истец не пожелал воспользоваться правом предъявления иска к виновникам пожара, о чем свидетельствует имеющийся в материалах дела отказ от иска, вследствие чего на орган местного самоуправления не может быть возложена ответственность за неправомерные виновные действия третьих лиц (виновников пожара) в отношении потерпевшего.

Было учтено и то обстоятельство, что истец получил разрешение на строительство дома взамен сгоревшего и на выруб леса для восстановления дома, однако дом П. построен не был, а заготовленный лес продан истцом.

III. Обеспечение жилищных прав нанимателя по договору социального найма жилого помещения, признанного непригодным для проживания

При рассмотрении дел по искам о выселении граждан из занимаемых жилых помещений, заявленным по основаниям, предусмотренным статьями 86, 87 ЖК РФ, необходимо проверять соблюдение установленного Положением порядка признания жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Так, районным судом рассмотрен ряд дел по искам государственного бюджетного образовательного учреждения среднего профессионального образования о выселении граждан из жилых помещений с предоставлением других жилых помещений. В удовлетворении заявленных требований по всем делам судом отказано, поскольку при разрешении требований образовательного учреждения было установлено, что принадлежащее истцу на праве оперативного управления здание общежития в установленном порядке аварийным не признано. При этом был признан необоснованным довод истца о том, что аварийное состояние здания подтверждено заключением ОАО «Калининградпромпроект», поскольку в силу пункта 7 Положения, действие которого распространяется на находящиеся в эксплуатации жилые помещения независимо от формы собственности, расположенные на территории Российской Федерации (пункт 2), признание помещения непригодным для проживания граждан, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу относится к исключительной компетенции межведомственной комиссии, создаваемой в этих целях.

Если при рассмотрении дела будет установлено, что помещение, в котором проживает гражданин, представляет опасность для жизни и здоровья по причине его аварийного состояния или по иным основаниям, то предоставление иного жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям, взамен непригодного для проживания не может быть поставлено в зависимость от наличия плана и срока сноса дома. Суд может обязать орган местного самоуправления предоставить истцу другое благоустроенное жилое помещение во внеочередном порядке.

В судах рассматривается большое количество жалоб граждан на решения органов местного самоуправления в части определения сроков расселения многоквартирных жилых домов, признанных аварийными и подлежащими сносу, а также переноса уже установленных сроков.

При рассмотрении таких дел судами, как правило, учитываются разъяснения, данные Верховным Судом Российской Федерации в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2009 года. Согласно данным разъяснениям определение срока сноса многоквартирного дома, признанного аварийным и подлежащим сносу, а также срока отселения физических и юридических лиц является компетенцией органа местного самоуправления. Однако в ситуации, когда дальнейшее проживание в аварийном жилом помещении, предоставленном по договору социального найма, создаёт угрозу для жизни и здоровья нанимателя и членов его семьи, суд вправе обязать орган местного самоуправления предоставить указанным лицам другое благоустроенное жилое помещение во внеочередном порядке на основании части 2 статьи 57 ЖК РФ, учитывая и то, что помещение, не соответствующее санитарным и техническим правилам и нормам, не может быть отнесено к категории жилых (часть 2 статьи 15 ЖК РФ).

Например, районным судом был удовлетворён иск прокурора в интересах Т.

Суд установил, что многоквартирный дом, в котором проживает истец, признан аварийным и подлежащим сносу в декабре 2007 года. Срок расселения дома установлен органом местного самоуправления до 30 ноября 2008 года.

Однако уже на момент обследования в 2007 году состояние фундамента, стен, крыши и других конструктивных элементов здания оценивалось как недопустимое. Тем не менее сроки расселения неоднократно переносились, и в 2012 году расселение отложено до 31 декабря 2013 года.

По результатам экспертизы установлено, что на момент рассмотрения дела существует опасность обрушения чердачного перекрытия в жилые помещения. Возникла реальная угроза жизни и здоровью проживающих в доме граждан.

При таких обстоятельствах суд обоснованно признал незаконным постановление администрации о переносе сроков расселения и обязал предоставить Т. жилое помещение во внеочередном порядке.

Если объектом найма является комната в коммунальной квартире, расположенной в доме, признанном непригодным для проживания и подлежащим сносу, то при определении общей площади предоставляемого в связи с выселением другого жилого помещения необходимо учитывать общую площадь комнаты как части коммунальной квартиры, включая жилую площадь самой комнаты и площадь вспомогательных помещений, которые могут находиться при такой комнате и использоваться исключительно для обслуживания данной комнаты (например, кладовая), а также долю площади вспомогательных помещений всей коммунальной квартиры в целом (кухни, туалета, ванной и т. д.), используемых для обслуживания более одной комнаты.

Например, при рассмотрении дела по иску Г. В. и Г. О. к администрации города о возложении обязанности предоставить вне очереди жилое помещение установлено, что истцы по договору социального найма занимают комнату площадью 10,8 кв. м в трехкомнатной коммунальной квартире, состоящей из трёх жилых комнат площадью 17,3 кв. м, 11,4 кв. м и 10,8 кв. м, коридора площадью 5 кв. м, кладовой площадью 1,4 кв. м и кухни площадью 9,6 кв. м.

Заключением межведомственной комиссии города многоквартирный дом, в котором расположена указанная квартира, признан аварийным и подлежащим сносу.

Суд первой инстанции, определяя размер жилого помещения, подлежащего предоставлению в связи с выселением (часть 1 статьи 89 ЖК РФ), исходил из того, что истцы пользуются в коммунальной квартире вспомогательными помещениями общей площадью 16 кв. м (площадь коридора, кладовой, кухни). Сложив общую площадь вспомогательных помещений квартиры (16 кв. м) и площадь жилого помещения, занимаемого истцами (10,8 кв. м), суд пришёл к выводу о возложении на администрацию города обязанности предоставить истцам вне очереди комнату в коммунальной квартире общей площадью не менее 26,8 кв. м, в том числе жилой не менее 10,8 кв. м.

Суд апелляционной инстанции не согласился с данным выводом суда и указал, что при расчёте общей площади жилого помещения, представляющего комнату в коммунальной квартире, в её размер не подлежат включению площади вспомогательных помещений коммунальной квартиры, а только те вспомогательные помещения, которые находятся в пределах такой комнаты. Делая данные выводы, суд апелляционной инстанции исходил из того, что они вытекают из положений части 5 статьи 15 ЖК РФ.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривая дело в кассационном порядке, пришла к выводу, что судом апелляционной инстанции допущено неправильное толкование и применение положений части 5 статьи 15 ЖК РФ.

Отметив, что ЖК РФ не содержит определения того, что составляет общую площадь комнаты, расположенной в коммунальной квартире, и не регулирует порядок определения доли площади помещений вспомогательного использования коммунальной квартиры, приходящейся на лиц, занимающих комнаты в такой квартире по договору социального найма, коллегия указала на необходимость применения в данном случае в соответствии с частью 1 статьи 7 ЖК РФ по аналогии положений статей 15, 16, 42 ЖК РФ.

Исходя из содержания положений названных статей ЖК РФ в их взаимосвязи следует, что в общую площадь комнаты как части коммунальной квартиры подлежит включению жилая площадь самой комнаты, площадь вспомогательных помещений, которые могут находиться при такой комнате и использоваться исключительно для обслуживания данной комнаты (например, кладовая), а также доля площади вспомогательных помещений всей коммунальной квартиры в целом (кухни, туалета, ванной и т.д.), используемых для обслуживания более одной комнаты.

В связи с этим был признан несостоятельным вывод суда апелляционной инстанции о том, что исчисление размера площади мест общего пользования в коммунальной квартире, приходящейся на долю каждой комнаты, производится в других целях – в целях определения доли расходов собственника (нанимателя) комнаты в коммунальной квартире на содержание общего имущества в коммунальной квартире, а также для определения размера платы за содержание и ремонт жилья. Указанные выше правила исчисления общей площади комнаты как части коммунальной квартиры применяются и в целях определения общей площади жилого помещения в виде комнаты в коммунальной квартире как отдельного объекта прав (определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации № 43-КГ13–2).

Площадь жилого помещения, находящегося в собственности нанимателя или члена его семьи, не подлежит учёту при определении площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма в связи с выселением из аварийного жилья.

По делу по иску прокурора в интересах С.Л., С.М., С.А., С.К. судом было принято решение о признании незаконным бездействия администрации муниципального района по непредоставлению истцам благоустроенного жилого помещения, возложении обязанности предоставить С.М., С.А. и С.К. по договору социального найма жилое помещение

в виде квартиры, отвечающей санитарным и техническим требованиям, в черте населённого пункта, благоустроенное применительно к условиям данного населённого пункта, общей площадью не менее 39,6 кв. м.

При рассмотрении дела в апелляционном порядке судебная коллегия по гражданским делам верховного суда республики правомерно не согласилась с выводами районного суда о том, что жилое помещение должно быть предоставлено только троим из истцов, поскольку у С.Л. в собственности имеется однокомнатная квартира. Судебная коллегия по гражданским делам обоснованно указала, что в данном случае благоустроенное жилое помещение по договору социального найма должно быть предоставлено всем истцам, поскольку предоставление жилого помещения по договору социального найма в связи со сносом дома носит компенсационный характер.

В отличие от случаев предоставления жилого помещения по договору социального найма гражданам, состоящим на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях (статья 57 ЖК РФ), наличие в собственности нанимателя по договору социального найма или члена его семьи другого жилого помещения не может служить основанием для отказа в предоставлении взамен жилого помещения, пришедшего в непригодное для проживания состояние, равнозначного благоустроенного жилого помещения по договору социального найма на основании статьи 89 ЖК РФ.

Требования органа местного самоуправления о выселении нанимателя и членов его семьи из аварийного жилого помещения не могут быть удовлетворены, если будет установлено, что предлагаемое для переселения жилое помещение не отвечает уровню благоустроенности, достигнутому в данном населённом пункте, или может привести к ухудшению жилищных условий.

По делам о выселении граждан из жилых помещений в аварийных домах, подлежащих сносу, суды при оценке степени благоустроенности предлагаемого для переселения жилого помещения в основном правильно руководствуются требованиями, определёнными в Положении, а также нормативными актами органов местного самоуправления, которыми не могут быть снижены установленные Правительством Российской Федерации минимальные гарантии.

В судебной практике имеются примеры отказа в удовлетворении исковых требований о выселении граждан из жилых помещений, находящихся в жилых домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, если предлагаемые помещения не отвечали уровню благоустроенности жилых помещений применительно к условиям данного населённого пункта.

Например, городским судом было отказано в удовлетворении иска администрации муниципального образования к Т. и членам её семьи

о выселении из жилого помещения в связи с признанием его непригодным для проживания.

Проанализировав положение об определении уровня благоустройства жилищного фонда муниципального образования, в соответствии с которым жилищный фонд считается благоустроенным, если он оборудован в том числе центральным отоплением независимо от источника поступления тепла (от ТЭЦ, котельной, индивидуального котла заводского изготовления или котла, вмонтированного в отопительную печь), суд пришёл к выводу, что жилое помещение, в которое истец просит переселить ответчиков, не является благоустроенным применительно к условиям соответствующего населённого пункта ввиду отсутствия в квартире центрального отопления (имелось только печное), в связи с чем оно не соответствует требованиям, предъявляемым статьёй 89 ЖК РФ.

В другом деле судом было отказано в удовлетворении исковых требований администрации муниципального образования о выселении Е. и членов её семьи из признанного непригодным для проживания жилого помещения, оборудованного центральным отоплением, в жилое помещение с печным отоплением. При этом суд указал, что хотя предложенное для переселения жилое помещение с печным отоплением и является благоустроенным применительно к условиям конкретного населённого пункта, в котором уровень благоустройства центральным теплоснабжением муниципального жилищного фонда достигнут только в 24,74 % жилых помещений, однако данное жилое помещение не отвечает компенсационному характеру предоставления жилья в порядке статьи 89 ЖК РФ и ухудшит условия проживания ответчиков.

В случае, если ответчик, возражающий против переселения в конкретное жилое помещение, ссылается на его непригодность для проживания, то юридически значимым обстоятельством, которое входит в предмет доказывания и подлежит исследованию судом, является установление соответствия предлагаемого жилого помещения санитарным и техническим правилам и нормам.

Например, разрешая исковые требования администрации городского округа о выселении Б. из занимаемого жилого помещения с предоставлением благоустроенного жилого помещения в связи со сносом дома и о возложении обязанности на Б. заключить с муниципальным унитарным предприятием «Городское управление жилищно-коммунального хозяйства» договор социального найма на предоставленное жилое помещение, суд исходил в том числе из того, что жилое помещение, предлагаемое для переселения ответчика, представляет собой квартиру, созданную в результате перепланировки и переоборудования нежилых помещений в жилые, которая не соответствует установленным требованиям по естественному освещению, так как имеет отношение площади

световых проёмов к площади пола комнат и кухни менее параметров, предусмотренных пунктом 25 Положения. Кроме того, судом было установлено, что в нарушение пунктов 7 и 43 Положения в обследовании спорного жилого помещения представители органов, уполномоченных на проведение государственного контроля и надзора в сфере санитарно-эпидемиологической безопасности, защиты прав потребителей и благополучия человека, участие не принимали, заключение о соответствии жилого помещения санитарно-эпидемиологическим требованиям и гигиеническим нормативам не представляли.

С учётом изложенного, а также принимая во внимание отсутствие достоверных и допустимых доказательств, подтверждающих завершение переустройства и перепланировки нежилых помещений в жилое, и возможность использования такого помещения в качестве жилого, несоответствие спорного жилого помещения установленным требованиям, суд пришёл к правильному выводу об отсутствии предусмотренных законом оснований для удовлетворения исковых требований.

Предоставляемое в связи с выселением из аварийного жилья другое жилое помещение должно по общему правилу находиться в границах того же населённого пункта, что и ранее занимаемое жилое помещение.

Рассматривая вопросы, связанные с таким предъявляемым законом требованием к предоставляемому в связи с выселением жилому помещению, как нахождение его в границах данного населённого пункта, следует отметить, что не все суды проводят различие между понятиями «границы населённого пункта» и «границы муниципального образования».

Под населённым пунктом понимается населённое место (поселение), первичная единица расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка (город, посёлок, посёлок городского типа, село).

Согласно подпункту 1 пункта 1 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях организации местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с требованиями названного закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают границы муниципальных образований и наделяют соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

Статьёй 11 указанного федерального закона предусмотрено, что в территорию городского округа входят территория, состоящая из земель внутри городской черты соответствующего городского населённого пункта, прилегающие к территории городского населённого пункта земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего городского населённого пункта, ре-

креационные земли, земли для развития городского населённого пункта. Населённые пункты, расположенные на указанных землях, могут быть включены в состав территории городского округа.

В соответствии с частью 1 статьи 2 названного выше закона муниципальный район представляет собой несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединённых общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, а городской округ является городским поселением, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, понятие «населённый пункт» применительно к статье 86 и части 1 статьи 89 ЖК РФ, регулирующим порядок предоставления благоустроенного жилого помещения по договору социального найма в связи со сносом дома, не является равнозначным понятиям «муниципальное образование», «городской округ» или «муниципальный район», в связи с чем следует признать правильной практику тех судов, которые отказывают в удовлетворении исков администраций муниципальных образований о выселении граждан из непригодных для проживания жилых помещений в такие жилые помещения, которые хотя и находятся в границах городского округа или муниципального района, но расположены за пределами населённого пункта, в котором находится ранее занимаемое помещение.

По вышеуказанным основаниям, например, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила в кассационном порядке определение судебной коллегии по гражданским делам областного суда, указав, что занимаемое ответчиками по договору социального найма жилое помещение в доме, признанном аварийным, расположено во внутренней черте города Благовещенска (городское поселение), тогда как предоставляемое жилое помещение находилось на территории, прилегающей к городскому поселению – в селе Белогорье (сельское поселение), отстоящем от городской черты Благовещенска на 52 км, в связи с чем оно не отвечает такому необходимому в соответствии с частью 1 статьи 89 ЖК РФ критерию, как нахождение в границах данного населённого пункта (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации № 59-В10–14).

К аналогичному выводу пришёл областной суд, отменяя решение районного суда по делу по иску Ш. к администрации города о возложе-

нии обязанности предоставить жилое помещение в границах населённого пункта – города Омска. При рассмотрении дела установлено, что решением суда администрация города была обязана предоставить Ш. жилое помещение в связи с выселением из признанного непригодным для проживания жилого дома. Исполняя решение суда, ответчик принял постановление, которым предоставил истцам жилое помещение, соответствующее всем требованиям, изложенным в решении, но расположенное в микрорайоне «Крутая Горка».

Принимая по делу новое решение об удовлетворении заявленных исковых требований в части возложения на ответчика обязанности предоставить Ш. жилое помещение в границах города Омска, коллегия указала, что микрорайон «Крутая Горка», хотя и отнесён административно к территории города Омска, однако является обособленным населённым пунктом – от территории города его отделяет 50 километров территории Омского муниципального района Омской области. С учётом особенностей расположения микрорайона «Крутая Горка» (ранее имел статус рабочего посёлка, посёлка городского типа) коллегия пришла к выводу о том, что предоставленное Ш. жилое помещение не отвечает установленному статьёй 89 ЖК РФ требованию, поскольку не находится в границах населённого пункта как территориального образования, имеющего сосредоточенную застройку в пределах установленной границы. При этом суд второй инстанции указал, что переселение (при отсутствии на это согласия нанимателя и членов его семьи) в другой населённый пункт в рамках реализации мер по ликвидации аварийного жилого фонда законом не предусмотрено.

При оценке потребительских свойств жилых помещений, предлагаемых для переселения граждан, помимо обстоятельств, перечисленных в статье 89 ЖК РФ, необходимо учитывать и иные обстоятельства, свидетельствующие о равнозначности или неравнозначности предоставляемого конкретным лицам определённого жилого помещения.

Так, апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам городского суда было отменено решение районного суда об удовлетворении иска администрации района о выселении граждан из трёх комнат в коммунальной квартире в отдельную трехкомнатную квартиру.

При рассмотрении дела судом установлено, что занимаемая ответчиками квартира расположена на первом этаже аварийного дома, а предложенная для выселения – на 17 этаже многоэтажного жилого дома.

Из выписки из амбулаторной карты одного из ответчиков следовало, что он является инвалидом второй группы с нарушением опорно-двигательного аппарата, нуждается в инвалидном кресле-коляске (с электроприводом), в связи с чем по состоянию здоровья ему рекомендовано проживание на нижних этажах многоквартирных домов.

Руководствуясь положениями статьи 89 ЖК РФ и законными интересами ответчика, являющегося инвалидом, суд апелляционной инстанции пришёл к правильному выводу, что хотя предоставляемая ответчикам квартира по площади и количеству жилых комнат и соответствует нормам действующего законодательства, однако с учётом состояния здоровья ответчика выселение в неё может привести к ухудшению его жилищных условий по сравнению с предыдущими условиями проживания.

В другом деле, напротив, судом были отвергнуты выдвигавшиеся ответчиками возражения против переселения в угловую квартиру, расположенную на первом этаже, поскольку суду не было представлено доказательств того, что по состоянию здоровья этим лицам противопоказано проживание в такой квартире.

В качестве оснований для возражения против переселения в предлагаемое жилое помещение гражданами зачастую приводятся доводы о том, что, например, недостаточное количество в районе предлагаемого проживания детских образовательных учреждений или лечебных учреждений определённого профиля, отдалённость от центра населённого пункта, мест обучения или работы приведёт к ухудшению жилищных условий. Как показывает анализ судебных постановлений, доводы такого характера правомерно не принимаются во внимание судами при рассмотрении дел данной категории.

Содержание

Обращение к читателям председателя Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Галины Петровны Хованской	3
Часть I. АВТОРСКИЕ СТАТЬИ.	5
Хованская Галина Петровна – председатель Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству. О некоммерческом найме жилых помещений как способе решения жилищной проблемы граждан с невысоким уровнем дохода	5
Мень Михаил Александрович – Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Сфера повышенного внимания: как будет меняться отрасль жилищно-коммунального хозяйства в России	10
Николаева Елена Леонидовна – первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству. Актуальные вопросы совершенствования законодательной базы в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Тарифное регулирование, государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства	15
Евраев Михаил Яковлевич – заместитель Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. ГИС ЖКХ – это хорошее лекарство для оздоровления отрасли	21
Качкаев Павел Рюрикович – заместитель председателя Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству. Укрепление платёжной дисциплины при оплате за жилищно-коммунальные услуги – как фактор повышения грамотности населения в управлении своим имуществом	27
Новиков Сергей Геннадьевич – руководитель Федеральной службы по тарифам. Система государственного регулирования организаций коммунального комплекса: защита потребителя и развитие отрасли	33
Цицин Константин Георгиевич – генеральный директор – председатель правления государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Роль Фонда в реформировании жилищно-коммунального хозяйства	40

Браверман Александр Арнольдович – генеральный директор Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства. Эффективные инструменты для развития рынка доступного жилья.	51
Семеняка Александр Николаевич – генеральный директор ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию». Роль государственного института развития в обеспечении граждан России доступным жильём	57
Часть II. ВОПРОСЫ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРОБЛЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА	62
ГЛАВА I. ВОПРОСЫ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ	62
Основные цели, задачи и направления государственной жилищной политики	62
Роль федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в реализации государственной жилищной политики.	75
Нормативно-правовые инструменты реализации государственной жилищной политики	91
Налоговые инструменты реализации государственной жилищной политики	106
Роль государственных институтов развития в реализации государственной жилищной политики	110
ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».	110
Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства.	115
Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	119
Бюджетные инструменты реализации государственной жилищной политики: меры по обеспечению жильём отдельных категорий граждан.	122
Предоставление социальных выплат	126

Предоставление жилых помещений в собственность	129
Предоставление жилых помещений по договору социального найма, предоставление специализированных жилых помещений	132
Новые направления и ожидаемые результаты государственной жилищной политики	136
Развитие наёмного жилищного фонда	137
Поддержка жилищно-строительных кооперативов и иных объединений граждан в жилищной сфере	143
Заклучение	145
ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА	147
Основные характеристики жилищно-коммунального комплекса России и показатели его работы	147
Жилищный фонд: уровень благоустройства	147
Коммунальный сектор: техническое состояние	149
Потребление коммунальных услуг	154
Финансовое положение организаций ЖКК и проблемы долгов	156
Доступность оплаты жилищно-коммунальных услуг для населения	163
Политика оплаты жилищно-коммунальных услуг и меры социальной защиты	173
Социальная поддержка граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг	173
Субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг	179
Установление тарифов для населения на уровне ниже экономически обоснованного тарифа.	181
Сравнительный анализ доступности жилищно-коммунальных услуг для населения Российской Федерации и зарубежных стран	187

Анализ европейских статистических данных по расходам на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг для населения	188
Приведение к сопоставимым значениям расходов населения по оплате ЖКУ в Европе и Российской Федерации	191
Структура жилищного фонда в Российской Федерации и европейских странах	194
Социальное жильё	195
Кондоминиумы и жилищные кооперативы	197
Методика приведения расчётов затрат домохозяйств по оплате ЖКУ к сопоставимым условиям	198
Доступность жилищно-коммунальных услуг.	203
Основные направления совершенствования жилищного законодательства	207
Капитальный ремонт многоквартирных домов.	208
Деятельность государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства по капитальному ремонту многоквартирных домов.	208
Региональная программа капитального ремонта	210
Обязательные взносы на капитальный ремонт собственников помещений в многоквартирном доме и минимальный размер взноса	214
Формирование и использование средств фонда капитального ремонта	216
Способы формирования фонда капитального ремонта.	217
Меры государственной поддержки капитального ремонта многоквартирных домов.	222
Усиление административного контроля в сфере управления многоквартирными домами.	223
Изменения в законодательстве о ТСЖ.	224
О причинах роста доли непосредственного управления.	226

Проблемы становления бизнеса по управлению жилой недвижимостью	228
Государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль, общественный жилищный контроль	234
Эволюция становления контроля в жилищном секторе	234
Расширение полномочий государственной жилищной инспекции	237
Правовое регулирование государственного жилищного надзора	239
Правовое регулирование муниципального жилищного контроля и другие полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере	248
Общественный жилищный контроль	251
Основные тенденции в коммунальном секторе	253
Заключение	257
Приложения	258

Вопросы жилищной политики
и жилищно-коммунального хозяйства.
Информационно-аналитические материалы

Редактор Нарбут В. В.
Корректор Романосова Т. Д.
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 26.11.2014 г.
Формат 60x90/16. Печ. л. 20,0. Печать офсетная. Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Принт Сервис»
443070, г. Самара, ул. Верхне-Карьерная, 3а