

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

Горбунов В.Н.<sup>1</sup>, Старостина К.И.<sup>1</sup>, Мурсалимова Н.Н.<sup>1</sup>, Асяев И.Ю.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет архитектуры и строительства», Пенза, Россия (440028, Пенза, ул. Германа Титова, 28), e-mail: munail@rambler.ru

В статье исследованы современное состояние и актуальные проблемы нормативно-правового обеспечения в сфере жилищного строительства. Рассмотрены различные направления развития федерального законодательства, проанализированы особенности ряда принятых важных нормативно-правовых актов, направленных на развитие строительной отрасли: упрощение административных процедур в сфере строительства, создание прозрачных условий предоставления земельных участков, ускоренное развитие жилищного сегмента, усовершенствование механизма изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Установлено, что наряду с уже действующим институтом развития застроенных территорий вводятся принципиально новые виды договоров – договор об освоении территории, договор об освоении территории для строительства жилья экономического класса и договор о комплексном освоении территории для строительства жилья экономического класса, что позволит органам власти и застройщикам выбирать различные варианты развития территорий, их освоения, и приведет к увеличению объемов строительства жилья экономического класса.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, жилищное строительство, административные процедуры, государственное регулирование.

## REGULATORY SUPPORT IN HOUSING: STATE AND PROBLEMS

Gorbunov V.N.<sup>1</sup>, Starostina K.I.<sup>1</sup>, Mursalimova N.N.<sup>1</sup>, Asyaev I.Y.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Penza State University of Architecture and Construction, Penza, Russia (440028, Penza, street Germana Titova, 28), e-mail: munail@rambler.ru

The article examines the current state and current problems of legal support in the sphere of housing construction. Different directions of development of the federal legislation, analyzed a number of features making important legal acts aimed at the development of the construction industry: the simplification of administrative procedures in the field of construction, creating transparent conditions for granting land plots, accelerated development of housing segment, the improvement of the mechanism of withdrawal of land plots for state or municipal needs. It was found that along with the already existing institutions of built-up areas are administered entirely new types of contracts - an agreement on the development of the territory, the agreement on development of the territory for the construction of economy-class housing, and an agreement on the integrated development of the territory for the construction of economy-class housing that would allow authorities and developers to choose various options for development of the territories, their development, and will increase the volume of housing construction in economy class.

Keywords: regulatory support, housing, administrative procedures, government regulation.

В настоящее время на федеральном уровне нормативная правовая база, регулирующая сферу рынка жилищного строительства, в целом сформирована. Направления работы в сфере жилищного строительства определяет указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». К 2018 году необходимо обеспечить: снижение показателя превышения среднего уровня процентной ставки по ипотечному кредиту по отношению к индексу потребительских цен до уровня не более 2,2 процентных пункта; увеличение количества выдаваемых ипотечных жилищных кредитов до 815 тысяч в год; создание для граждан Российской Федерации возможности

улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет; снижение стоимости одного квадратного метра жилья на 20 процентов путем увеличения объема ввода в эксплуатацию жилья экономического класса. До 2020 года - предоставление доступного и комфортного жилья 60 процентам российских семей, желающих улучшить свои жилищные условия.

### **Материал и методы исследования**

На федеральном уровне правовое регулирование правоотношений в сфере жилищного строительства основывается на положениях: Конституции Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Жилищного кодекса Российской Федерации, Федеральных законов №214-ФЗ, №221-ФЗ, №161-ФЗ, №185-ФЗ, №102-ФЗ и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В развитие федерального законодательства в 2014 году был принят ряд важных нормативно-правовых актов, направленных на развитие строительной отрасли - упрощение административных процедур в сфере строительства, создание прозрачных условий предоставления земельных участков, ускоренное развитие жилищного сегмента, усовершенствование механизма изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Рассмотрим их более подробно.

1. Федеральным законом от 20 апреля 2014 года № 80-ФЗ в Градостроительном кодексе Российской Федерации закреплено полномочие Правительства Российской Федерации по утверждению исчерпывающих перечней процедур в строительстве.

2. В целях создания условий для строительства жилья экономического класса на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, принят Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 224-ФЗ, которым наряду с уже действующим институтом развития застроенных территорий вводятся принципиально новые виды договоров – договор об освоении территории, договор об освоении территории для строительства жилья экономического класса и договор о комплексном освоении территории для строительства жилья экономического класса. Это позволит органам власти и застройщикам выбирать различные варианты развития территорий, их освоения, что приведет к увеличению объемов строительства жилья экономического класса.

3. Федеральный закон от 21 июля 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 предусматривает возможность использования института освоения территорий в целях строительства и эксплуатации наемных домов. Договоры об освоении территории в целях строительства и эксплуатации

наемного дома социального использования или об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования предусматривают строительство и последующую эксплуатацию здания, в отношении которого устанавливается цель использования в качестве наемного дома социального использования либо наемного дома коммерческого использования, а также предоставление жилых помещений в наемном доме социального использования по договорам найма жилых помещений, в том числе, жилищного фонда социального использования.

4. Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» Градостроительный кодекс Российской Федерации дополнен новой статьей, в соответствии с которой предусматривается возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности.

5. Положения о нормативах градостроительного проектирования включены в Градостроительный кодекс Российской Федерации содержатся в соответствии с Федеральным законом от 05 мая 2014 года № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации». Указанные нормативы градостроительного проектирования в зависимости от их вида устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального и местного значения и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъекта Российской Федерации, муниципального района, поселения или городского округа.

6. Одним из основополагающих документов было постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 №404 «О некоторых вопросах реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», которое определило основные условия и меры реализации программы "Жилье для российской семьи".

7. В 2014 году произошли существенные изменения земельного законодательства. Существенно пересмотрено правовое регулирование таких важнейших вопросов как предоставление земельных участков, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, надзор и контроль за использованием и охраной земель.

Федеральный закон от 23 июня 2014 года №-171 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает новый порядок образования и предоставления земельных участков. Теперь, в отличие от ранее существовавших правил, образование земельных участков увязано с градостроительной документацией. Кроме того, заинтересованные в предоставлении земельных участков лица получили право самостоятельно инициировать процедуру образования земельного участка для дальнейшего его получения, в том числе для строительства. Данный закон определяет сроки проведения соответствующих процедур, перечни документов для каждого случая, а также закрытый перечень оснований для отказа в предоставлении земельных участков. Субъекты Российской Федерации получили право на пять лет установить дополнительные основания для отказа в предоставлении земельных участков, в том числе на торгах.

Этот закон четко разграничил случаи, когда земельный участок предоставляется на торгах, а когда без их проведения, что, безусловно, делает процесс предоставления земельных участков более прозрачным. Нововведения призваны оптимизировать оборот земельных участков, сократить административные барьеры при предоставлении земельных участков из государственной и муниципальной собственности и, в конечном итоге, привлечь дополнительные инвестиции в строительный сектор экономики.

8. Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 456-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» наряду с программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, дополнен Градостроительный кодекс нормами о программах комплексного развития транспортной инфраструктуры и программах комплексного развития социальной инфраструктуры. Цель данных программ заключается в обеспечении комплексного развития территорий муниципальных образований, создания благоприятных условий для проживания граждан, а также обеспечения доступности объектов транспортной и социальной инфраструктур для населения при застройке территорий.

Данные программы утверждаются органами местного самоуправления поселений и городских округов. Требования к указанным документам устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области градостроительной деятельности и должны быть разработаны Правительством РФ. Мониторинг разработки и утверждения программ осуществляется субъектами Российской Федерации.

Основными механизмами реализации государственной политики в жилищном строительстве являются: реализация госпрограммы «Обеспечение доступным и комфортным

жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», программы «Жилье для российской семьи», деятельность институтов развития – Фонда РЖС и Фонда реформирования ЖКХ, развитие арендного жилья и жилищно-строительных кооперативов работников бюджетной сферы, проведение «голландских» аукционов.

Министром России подготовлен и разослан на согласование проект федерального закона, предусматривающего объединение Фонда РЖС и Агентства ипотечного жилищного кредитования. В целом для развития рынка жилья имеющихся федеральных законодательных и нормативных актов достаточно.

Однако имеется ряд направлений для дальнейшего совершенствования законодательства. Правовыми проблемами в сфере жилищного строительства и функционирования рынка жилья в Российской Федерации являются следующие.

1. Отсутствует унифицированная на федеральном уровне и рекомендованная для применения субъектами Федерации система градостроительного проектирования. В результате в регионах имеются значительные различия по форме, структуре и содержанию принятых документов. В результате градостроительное проектирование регулируется фрагментарно, нет системного подхода к изложению нормативов.

2. Переориентация на строительство жилья экономического класса требует увеличения плотности застройки и сокращения объема требуемой инфраструктуры. Однако федеральные нормы проектирования жилых зданий до настоящего времени содержат нерациональные, устаревшие требования по освещенности квартир, что значительно затрудняет проектирование максимально плотной и эффективной застройки территории, препятствует эффективному использованию площадей и приводит к излишнему спросу на земельные участки и удлинению инженерных коммуникаций; система противопожарных требований ориентирована на пространственную удаленность, а не на применение современных технических средств защиты.

3. Сохраняются устаревшие сметные нормативы, применение которых приводит к неоправданным затратам как бюджета, так и строительной организации, и завышению стоимости объекта.

4. В действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует четкий понятийный аппарат в отношении различных типов жилых зданий и типов жилищного строительства, и особенно малоэтажного жилищного строительства. Жилищный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ и Земельный кодекс РФ имеют противоречивый понятийный аппарат и, следовательно – правовой режим, в отношении различных типов жилищного строительства, в том числе в зависимости от количества жилых единиц в жилых зданиях и этажности таких зданий, а также вида застройщика. При этом различные своды правил также

определяют данное понятие по-разному, в результате чего возникает неопределенность по вопросу о максимальном количестве этажей в малоэтажном жилом доме. Точное определение малоэтажного строительства влияет на определение кадастровой стоимости земельных участков, а соответственно на налогообложение и на определение величины арендной платы, на порядок и условия освоения земельных участков и на количество административных процедур, которые необходимо пройти застройщику, вопросы регулирования качества строительства и требований, предъявляемым к лицам, осуществляющим деятельность по строительству малоэтажных жилых домов, а также на иные вопросы.

5. Остается незавершенным законодательное оформление необходимых организационных механизмов. До настоящего времени не принят законопроект «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» с указанием в качестве объекта соглашения о государственно-частном партнерстве жилья экономического класса. Без такого указания реализация проектов жилищного строительства с применением различных форм государственно-частного партнерства, предусмотренных законопроектом будет невозможна.

6. Действующая система налогообложения земельным налогом создает серьезные трудности для реализации долгосрочных комплексных проектов освоения территории. При таком правовом регулировании на застройщика кроме строительства всех объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, а также социальных объектов возлагается еще и дополнительное налоговое бремя. Необходим дифференцированный подход к налогообложению различных проектов застройки в зависимости от объемов и сроков строительства объектов.

7. Отдельную проблему составляет законодательное обеспечение качества возводимого жилья. Либерализация законодательства, связанная с введением института саморегулирования в сфере проектирования и строительства, привела к снижению уровня проектирования и качества проектов. На рынке функционирует множество мелких проектных организаций по проектированию жилья без достаточного опыта знаний, уровня компетенции и необходимой информационной базы. Основным критерием для получения разрешения на проектирование, помимо оформления необходимых документов, стала уплата взносов для вступления в саморегулируемую организацию (СРО). Однако СРО на практике слабо контролируют качество проектов, непосредственный контроль за деятельностью СРО предусматривает только периодическую отчетность, региональные органы власти не имеют права влиять на работу СРО и привлекать к ответственности СРО по нарушениям, допущенным членами СРО. Также фактически малозначима роль СРО в сфере контроля

управления качеством строительства: в силу отсутствия законодательно закрепленных организационных, технических, финансово-экономических (рыночных) рычагов воздействия и текущего систематического контроля допускается низкое качество строительных работ.

8. В числе законодательных проблем можно отметить отсутствие требования обязательного страхования при осуществлении строительной деятельности. Правовой механизм обязательного страхования позволил бы обеспечить защиту имущественных интересов лиц, вкладывающих денежные средства в строительство, а также лиц, реализующих инвестиционные проекты на рынке строительства. Страхование ответственности строителя перед своими контрагентами за несвоевременную сдачу объекта в эксплуатацию, некачественное выполнение строительных работ и т. п. относится к страхованию ответственности по договору, которое возможно, если только это предусмотрено законом. Однако ответственность подрядчика в законодательстве не предусмотрена. При этом страхование договорной ответственности возможно только при прямом указании закона. Страхование позволяет на всех стадиях инвестирования и выполнения работ не только возмещать страхователю внезапные и непредвиденные убытки, возникающие при строительстве, но и защищать капиталовложения в строительство. Кроме того, страхование позволяет экономить финансовые средства за счет отказа от создания резервных фондов на случай возникновения ущерба, что дает возможность подрядчику использовать эти средства в качестве работающего капитала. При возникновении страхового случая восстановление может быть произведено значительно быстрее за счет возмещения страховщиком дополнительных расходов, связанных со срочной доставкой стройматериалов, техники, оплатой расходов по расчистке территории и сверхурочных работ.

9. Существует также ряд правовых проблем смежных с другими отраслями права, например, с трудовым. Так, частые нарушения трудового законодательства при производстве строительных работ связаны с использованием иностранных работников. Для производства строительных работ застройщики выбирают в основном дешевую, неприхотливую рабочую силу - граждан соседствующих, менее экономически развитых стран. Возникает вопрос о квалификации таких работников и о надежности возведенной ими конструкций. Какие-либо требования к подтверждению квалификации привлекаемой иностранной рабочей силы в законодательстве отсутствуют.

Таким образом, в настоящее время на федеральном уровне нормативная правовая база, регулирующая сферу рынка жилищного строительства, в целом сформирована. Вместе с тем, практика строительства показывает, что необходимы определенные усовершенствования законодательства на региональном и местном уровнях.

## Список литературы

1. В Пензе состоялось заседание Совета при Полномочном представителе Президента РФ в ПФО по вопросам жилищного строительства // Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Пензенской области, официальный сайт URL: <http://minstroy.pnzreg.ru/news/2015/03/31/18483599> (дата обращения: 02.04.2015).
2. Горбунов В.Н., Агишева А.А., Старкова А.М. Перспективы реализации кластерной политики на основе принципов государственно-частного партнёрства // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1; URL: [www.science-education.ru/121-17943](http://www.science-education.ru/121-17943) (дата обращения: 07.04.2015).
3. Дмитриева Т.Н., Горбунов В.Н., Егорова К.Н., Ханьжов И.С. Основные тенденции развития первичного рынка жилья экономического класса г. Пензы // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 5; URL: [www.science-education.ru/119-15239](http://www.science-education.ru/119-15239) (дата обращения: 29.05.2015).
4. Дмитриева Т.Н., Семеркова Л.Н., Егорова К.Н., Левина И.З. Портрет потребителя жилья экономического класса (на примере г. Пензы) // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 5; URL: [www.science-education.ru/119-15101](http://www.science-education.ru/119-15101) (дата обращения: 09.01.2015).
5. Михайлина Ю.М., Горбунов В.Н., Дмитриева Т.Н., Лобыкина Н.В. Социальные и коммерческие эффекты саморегулирования в строительном комплексе // Современные научные исследования и инновации. – 2014. – № 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/06/36103> (дата обращения: 29.04.2015).
6. Панфилов Р.А., Горбунов В.Н., Драгункина Н.М., Ключникова Е.Н., Чепыжова В.В. К вопросу о классификации рисков инвестиционно-строительной компании // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1; URL: [www.science-education.ru/121-17596](http://www.science-education.ru/121-17596) (дата обращения: 07.04.2015).
7. Сафьянов А.Н., Дмитриева Т.Н., Ханьжов И.С. Определение справедливой цены на жилую недвижимость в рыночных условиях // Современные научные исследования и инновации. - 2014.- № 8-2 (40).- с. 5-8.
8. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.04.2015).
9. Ханьжов И.С., Горбунов В.Н., Дмитриева Т.Н. Особенности новой фазы развития жилищного строительства // Вестник магистратуры. – 2014. – № 7-2 (34). – С. 38-40.

10. Хрусталеv Б.Б., Саденко С.М., Горбунов В.Н. Формирование зон деятельности предприятий регионального инвестиционно-строительного комплекса на основе специализации//Региональная архитектура и строительство. -2010. -№1 (8). -С. 84-90.

**Рецензенты:**

Тараканов О. В., д.т.н., профессор, декан факультета «Управление территориями», заведующий кафедрой «Кадастр недвижимости и право» ПГУАС, г. Пенза;

Хаметов Т.И., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Землеустройство и геодезия» ПГУАС, г. Пенза.