

## Тема 1 Понятие жилищного права, общие положения

### Учебные вопросы:

1. Понятие, предмет и метод, основные принципы жилищного права
2. Место жилищного права в системе российского права
3. Жилищная политика в России и Советском Союзе.
4. Жилищно-коммунальная реформа в современной России

### Вопрос 1

Жилищное право - это совокупность норм права, регулирующих жилищные отношения. Понятие «жилищное право» употребляется в юридической литературе в двух смыслах, узком и широком. В узком смысле жилищное право - это субъективное право конкретного человека на жилое помещение, в широком смысле - это институт гражданского права, включающий в себя нормы других отраслей права, посвященные либо непосредственно жилищным правоотношениям, либо отношениям, связанным с жильем. Таким образом, предметом регулирования жилищного права является определенная совокупность общественных отношений, которые получили в законодательстве и в юридической литературе название «жилищные отношения».

Под методом жилищного права следует понимать способ регулирования жилищных правоотношений. Поскольку жилищное право в широком смысле является комплексным институтом, то у него нет самостоятельного метода регулирования: его метод характеризуется чертами, присущими гражданскому праву в целом и характерными для тех отраслей права, нормы которых могут присутствовать в жилищных правоотношениях.

Метод жилищного права - это совокупность юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование качественно однородных общественных отношений. Можно говорить о двух методах правового регулирования жилищных отношений:

1) диспозитивный – при соблюдении равноправия сторон, основан на дозволениях;

2) императивный – основан на предписаниях власти, выполнении обязанностей, наказаниях при нарушении запретов.

В тоже время, по критерию самостоятельности принятия решений субъектами жилищных правоотношений в данной отрасли права используется как метод автономии (предоставляется возможность самостоятельного определения поведения в отношениях сторон), так и авторитарный метод (использование властных правовых предписаний).

Система базовых идей, принципов, на основе которых строится подотрасль жилищного права:

1) неприкосновенность жилища. Этот принцип установлен в Конституции РФ и получил свое развитие в ст. 3 ЖК РФ. Он означает, что никто не может вторгаться в жилище без разрешения на то его владельца. Однако данный принцип ограничивается законодательно, например при проведении отдельных следственных действий;

2) недопустимость произвольного лишения жилья. Этот принцип означает, что закон жестко закрепляет все случаи, когда гражданин может быть выселен из жилого помещения, и выселение по иным, кроме законных, основаниям не допускается;

3) свобода выбора места жительства. Этот принцип заключается в том, что любое лицо может свободно проживать в любом месте на территории РФ;

4) доступность жилого фонда. Суть данного принципа – декларация того, что каждый гражданин может получить в пользование жилое помещение;

5) целевое использование жилого фонда. В соответствии со ст. 17 ЖК РФ жилое помещение предназначено для проживания граждан. Использование жилого помещения для осуществления профессиональной или индивидуально-предпринимательской деятельности допускается, если

это не нарушает прав и интересов других граждан. Так, в жилых помещениях недопустимо размещать промышленные производства.

## Вопрос 2

В юридической науке имеются различные суждения по поводу юридической природы жилищного права. По мнению ряда ученых (И.Л. Брауде, В.Н. Литовкин и др.), жилищное право представляет собой *институт, составную часть или подотрасль гражданского права*. Данная точка зрения высказывалась, в основном, в период до принятия обособленного жилищного законодательства (Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик; ЖК РСФСР) и основывается на понимании жилищного права как права, главным образом регулирующего пользование жилыми помещениями. Что же касается других правовых норм, в частности, регулирующих управление жилищным фондом и его эксплуатацию, то они рассматриваются авторами, придерживающимися такой позиции, как нормы, регулирующие иные, не жилищные отношения.

Вместе с тем из содержания и смысла действующего жилищного законодательства очевидно, что жилищное право в настоящее время выступает как совокупность правовых норм, которая не ограничивается только регулированием пользования жилыми помещениями, а охватывает весь комплекс вопросов, связанных с формированием и использованием жилищного фонда, включая вопросы управленческого характера. Соответственно, существует взгляд, согласно которому жилищное право есть не что иное, как *комплексная отрасль права или законодательства*, в которой объединены нормы и правовые институты гражданского, административного и других отраслей права (СМ. Корнеев, Ю.К. Толстой, П.И. Седугин, П.В. Крашенинников).

В литературе также высказано мнение, что жилищное право представляет собой *самостоятельную отрасль* в системе права (П.С. Никитюк). Данная точка зрения, на наш взгляд, правильна. Не касаясь

общетеоретического вопроса о правомерности выделения так называемых комплексных отраслей права, следует отметить, что жилище – это настолько специфический и социально значимый вид материального блага, используемого человеком, что возникающие по этому поводу отношения представляют собой самостоятельный объект правового регулирования. Существование жилищного права как отдельной отрасли права подтверждается также произошедшими в 80-х гг. XX в. обособлением и кодификацией жилищного законодательства, что вообще не является характерным для так называемых комплексных отраслей права, если даже признать их существование реальным, хотя в юридической науке и оно вызывает споры.

Вместе с тем необходимо отметить, что особенность жилищного права как отрасли права, в значительной мере вызывающая непризнание ее отдельного существования в системе права, заключается в том, что многие нормы этого права смежные с нормами гражданского, административного, земельного, финансового права, поскольку те и другие регулируют одни и те же отношения. Между тем, жилищно-правовые нормы направлены не на урегулирование управленческих, имущественных, кредитных и иных отношений как таковых, что свойственно нормам специально регулирующих эти отношения отраслей права, а направлены на обеспечение удовлетворения специфической потребности граждан в жилье, т. е. регулируют соответствующие отношения под иным углом зрения, с иной стороны.

Специфической чертой общественных отношений, регулируемых нормами жилищного права, является то, что они возникают по поводу особого материального объекта – жилища (жилого дома, квартиры, комнаты и т. д.), специально предназначенного для проживания граждан.

Для жилищных отношений характерен и особый круг их субъектов. Так, их участниками являются, во-первых, жилищные органы, функции которых выполняют соответствующие государственные, муниципальные и другие органы, и жилищ – но-эксплуатационные организации, во-вторых,

граждане, выступающие в качестве собственников жилых помещений, их нанимателей, поднанимателей, временных жильцов и т. д.

Жилищное право как отрасль права имеет свой метод правового регулирования. Данный метод может быть определен как *императивно-диспозитивный*. Так, нормам, устанавливающим общие положения жилищного права, регулирующим порядок управления жилищным фондом, учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, и т. п., присуще регулирование общественных отношений посредством предписаний, носящих властный характер. В то же время отношения, возникающие в связи с использованием жилыми помещениями, регулируются в значительной мере диспозитивными, т. е. допускающими определение их содержания в зависимости от усмотрения сторон, правилами. Таковы, в частности, правила найма, поднайма жилых помещений, проживания в них временных жильцов.

Жилищное право, являясь отраслью права, имеет свою систему, складывающуюся из правовых институтов, включающих в себя правовые нормы, которыми регулируются соответствующие группы однородных жилищных отношений. Центральным институтом жилищного права является *институт найма жилых помещений*, действие которого распространяется на использование для проживания граждан значительной части жилых помещений.

### Вопрос 3

Современное жилье как элемент материальной культуры прошло длинный исторический путь: от естественных укрытий и пещер - первых пристанищ наших предков - до современных домов-небоскребов, оборудованных сложной инженерной техникой. На разных этапах развития общества по-разному решались вопросы обеспечения граждан жильем.

В дореволюционной России жилищное хозяйство находилось в основном в руках частных предпринимателей и было наиболее отсталым в мире. По низкому уровню благоустройства и уплотненности жилища, по

антисанитарии Россия занимала первое место в Европе. По статистике, средняя обеспеченность жилой площадью в городах России в 1913 г. составляла 4,5 кв. м, фактическая же обеспеченность была еще ниже.

Россия была аграрно-индустриальной страной, что и определяло состав ее населения: 82% жителей проживало в сельской местности и, как правило, в собственных избах без элементарных удобств. Накануне Первой мировой войны жилищный фонд городов России составлял 180 млн. кв. м, из которых 80% составляли одноэтажные деревянные и малоразмерные дома, находившиеся в собственности граждан.

В 1917 г. пришедшие к власти большевики немедленно приступили к решению жилищного вопроса в соответствии со своими программными документами, в частности с первой Программой партии 1903 г., в основе которых лежали идеи экспроприации домов буржуазии и переселения в них из трущоб и подвалов рабочих. Эти идеи были развиты В.И. Лениным в дополнении к проекту декрета Петроградского Совета «О реквизиции теплых вещей для солдат на фронте», которое называлось «О реквизиции квартир богатых для облегчения нужды бедных». В соответствии с ним домовым комитетам вменялось в обязанность взять на учет богатые квартиры, подлежащие реквизиции, а районным Советам рабочих и солдатских депутатов - утверждать списки и порядок занятия квартир беднотой. 20 ноября (3 декабря) 1917 г. В.И. Ленин составил «Тезисы закона» о конфискации домов со сдаваемыми внаем квартирами, которые стали основой «жилищного передела» - выселения буржуазии из ее домов и заселения их семьями рабочих из подвалов, трущоб, казарм. В «Тезисах» предусматривалась также национализация всей городской земли; в них были намечены главные направления жилищной политики Советского государства и заложены принципы управления общественным жилищным фондом.

Изложенные в «Тезисах» идеи нашли дальнейшее отражение в декрете СНК РСФСР от 23 ноября (6 декабря) 1917 г. «Об отмене частной собственности на городские недвижимости» и декрете ВЦИК от 6 (29)

декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью». На основе этих актов Советы рабочих и солдатских депутатов изымали из частного владения крупные капиталистические дома и строения и передавали их в ведение Советов. Критерием, определявшим право на экспроприацию, был минимум доходности жилых помещений, определяемый в зависимости от местных условий. Право национализации домов предоставлялось местным Советам. Домовладения и другое недвижимое имущество, нажитое своим трудом, экспроприации не подлежали. В дальнейшем декретом от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения» было установлено, что изъятию подлежала вся жилая площадь сверх норм, установленных исполкомами местных Советов, как у граждан, так и у учреждений. Декрет обязывал граждан содержать жилые помещения в надлежащем санитарном состоянии, а контролировали выполнение распоряжений особые отряды при местных Советах. Санитарные инспекции жилищно-земельных отделов местных Советов имели право подвергать наказанию в административном порядке граждан, допускаявших антисанитарное состояние жилищ, портивших их, нарушавших правила общежития, а также лишать таких граждан свободы сроком до одного месяца или привлекать к принудительным работам сроком до трех месяцев. Таким образом, в 1917-1921 гг. в стране были проведены крупные мероприятия, позволившие сосредоточить в руках местных Советов в городах около 18 % жилых домов.

Однако камнем преткновения стал вопрос о том, как организовать эффективное управление и использование всех богатств общества, в том числе и в сфере жилищно-коммунального хозяйства. На практике испытывали разные механизмы. Например, управлять жилыми домами, принадлежавшими местным Советам, были обязаны домовые комитеты, которые избирались на общих собраниях жильцов. Главным в их деятельности было переселение рабочих из подвалов и трущоб в квартиры буржуазии, перераспределение и уплотнение жилой площади.

Постановлением СНК РСФСР от 23 мая 1921 г. «О мерах улучшения жилищных условий трудящегося населения и о мерах борьбы с разрушением жилищ» предусматривалось привлечение проживавших в домах граждан к контролю над работой по управлению домовых комитетов и к повышению ответственности жителей за сохранность домов. 18 июля 1921 г. был подписан декрет об обязательном привлечении средств жильцов для ремонта домов путем внесения денежных средств, личного труда или материалов в размерах, пропорциональных занимаемой площади.

На основании постановления СНК РСФСР от 8 августа 1921 г. «Об управлении домами» руководство муниципализированным жилищным фондом оформляется в единую систему. В соответствии с этим постановлением к управлению муниципализированными домами привлекались трудящиеся, проживавшие в этих домах. Им предоставлялось право избирать на один год заведующих домами.

С 1921 г. в городах создаются жилищные товарищества, которым передавались муниципализированные строения. Они становятся наиболее устойчивой формой управления жилищным хозяйством. В эти годы с помощью государства формируется и жилищная кооперация. С 1924 г. основной формой управления жилищным хозяйством становятся жилищно-арендные кооперативные товарищества - ЖАКТы, призванные восстанавливать хозяйство арендуемых у государства домов, содержать их в надлежащем состоянии и удовлетворять потребности членов товарищества в жилой площади.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» управление всем государственным жилищным фондом было возложено на местные Советы и на государственные предприятия и учреждения, которые имели в своем ведении жилые дома. Бурное развитие промышленности, транспорта, строительства, городского хозяйства вело к росту городского населения страны, что, в свою очередь, требовало больших

капитальных вложений в государственное и кооперативное жилищное строительство. Уже к 1940 г. весь городской жилищный фонд СССР составлял 421 млн. кв. м общей площади. Однако этого было недостаточно для того, чтобы улучшить жилищные условия граждан.

Великая Отечественная война затормозила развитие городского хозяйства в целом и жилищно-коммунального в частности, невозможно было выделить большие средства из бюджета на строительство и содержание жилищного фонда. Коренной перелом в решении жилищной проблемы произошел в 1960-е гг. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР» была поставлена задача в кратчайшие сроки достигнуть значительного прироста жилищного фонда страны.

В третьей Программе партии на ближайшие 10-15 лет ставилась даже такая задача, как обеспечение каждой семьи, в том числе молодоженов, благоустроенной квартирой, отвечающей требованиям гигиены и культурного быта. И хотя эти планы не были полностью выполнены, объемы жилищного строительства в 1970-е гг. впечатляют. Жилищный фонд городов и рабочих поселков к 1971 г. по сравнению с дореволюционным периодом увеличился в 8,5 раза. Средняя обеспеченность жителя в этом же году составила 11 кв. м общей площади. По числу построенных квартир на тысячу человек населения Советский Союз занимал одно из первых мест в мире. Тем не менее, жилищная проблема оставалась острой.

К началу перестройки в СССР в очереди на получение жилья стояли 14 млн. семей (40 млн. человек). Больше всего нуждающихся в жилье было в РСФСР - более 8 млн. семей. При этом 30 млн. кв. м (17% всего жилищного фонда России) оказались размещенными в ветхих и аварийных строениях, более 14% государственного и муниципального жилищных фондов России нужно было срочно ремонтировать.

#### Вопрос 4

С переходом к рыночной экономике основная ставка сделана на то, чтобы потребность в жилье удовлетворялась не за счет общественных фондов потребления, а за счет собственных средств граждан. Государство должно поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права граждан на жилище (ст. 40 Конституции России). В то же время провозглашается, что малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального и других жилищных фондов. Кроме того, поставлена задача - создать рынок жилья, преодолеть отрицательные последствия уравнительного распределения жилья. С этой целью была проведена приватизация жилых помещений, т.е. бесплатная передача в собственность граждан занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах. В настоящее время приватизирована большая часть государственного и муниципального жилья.

В стране реализуется несколько программ жилищного строительства, основной из них является государственная целевая Программа «Жилище» 1993 г., которая предусматривала довести объемы жилищного строительства и ввода жилья в эксплуатацию к 1995 г. до 50-56 млн. кв. м, однако она не была полностью выполнена, срок ее реализации продлен до 2001 г.

29 марта 1996 г. Президент России издал Указ «О новом этапе реализации государственной целевой Программы «Жилище», в котором поставлены следующие задачи:

- обеспечить возможность улучшения жилищных условий для семей со скромным и средним достатком путем внедрения в практику долгосрочных жилищных кредитов на приемлемых условиях, предоставления субсидий на строительство и приобретение жилья, оказания помощи в развитии индивидуального жилищного строительства и других мер государственной поддержки граждан, нуждающихся в жилье;

- увеличить объемы и повысить качество жилищного строительства;

- расширить права органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в улучшении жилищных условий граждан, в проведении жилищной реформы.

Разрешение жилищной проблемы в России осложняется необходимостью обеспечить жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Для рационального регулирования потоков граждан, выезжающих из этих мест, 10 июля 1995 г. была принята федеральная Программа «Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», в которой предусмотрены два этапа решения этой проблемы, а также определены основные источники финансирования жилищного строительства: средства из федерального и муниципального бюджетов, из бюджета субъектов Российской Федерации северных территорий, личные средства северян, льготные кредиты, безвозмездные субсидии и др.

Принятие нового Жилищного кодекса ознаменовало собой новый этап развития жилищных отношений в России. Большинство норм Жилищного кодекса РСФСР 1983 г. уже давно устарело и не соответствовало стихийно развивающимся в русле рыночных преобразований жилищным отношениям. Реальность требовала соответствующего духу времени законодательного закрепления.

В Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 г. проблема качества и доступности жилья поставлена на первое место среди других социально-экономических задач, затрагивающих, как подчеркнул Президент, «практически каждого гражданина, каждую российскую семью».

В настоящее время приняты четыре составляющих оценки развития страны: реальные доходы граждан, обеспеченность жильем, уровень образования и здравоохранения. Два первых показателя тесно связаны с проблемой доступности жилья.

Проблема повышения обеспеченности граждан жильем делится на две взаимосвязанные задачи:

а) расширить объемы и улучшить качество жилищного строительства, т.е. увеличить предложение на рынке жилья;

б) повысить возможности граждан в приобретении жилья, т.е. увеличить платежеспособный спрос на рынке жилья.

Общий объем жилищного фонда России составляет 2,85 млрд. кв. м (19 млн. жилых строений). Однако из них 62,1% старше 30 лет, 3,1% (88,7 млн. кв. м) - это ветхий и аварийный фонд, в котором проживают более 2,5 млн. человек. Более 15 млн. человек проживают в панельных зданиях, построенных в 50-60 гг., около 40 млн. человек - в неблагоустроенных квартирах. Средняя обеспеченность жильем в России составляет 19,7 кв. м на человека. Это в 2-3 раза меньше, чем в развитых странах (например, Мадрид - 24, Париж, Лондон - 32, Стокгольм - 40 кв. м на человека).

Падение объемов строительства жилья связано с тем, что в условиях перехода к рынку доля капитальных вложений государства в данный сектор экономики сократилась с 85% в конце 80-х годов до 20% в настоящее время. При этом до сих пор не сформированы механизмы, обеспечивающие приток необходимого объема внебюджетных инвестиций. Главная причина - в административных и бюрократических барьерах, препятствующих внедрению рыночных механизмов в инвестиционно-строительную деятельность.

Велика зависимость инвесторов и строителей от местных администраций при выделении земельных участков под застройку. Требуют срочного решения проблемы, связанные с получением исходной разрешительной документации, согласованием и проведением экспертиз градостроительной и проектной документации. Не применяются конкурентные процедуры предоставления участков на торгах. От подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до утверждения акта приемки объекта в эксплуатацию и государственной

регистрации права на объект недвижимости проходит от 1,5 до 3,5 лет. В этом процессе может быть задействовано от 25 до 40 различных инстанций, в которых надо получить до 200 подписей. Все это в конечном итоге приводит к удорожанию строительства и повышению цены жилья. В настоящее время наблюдается устойчивый рост цены на жилье на первичном и вторичном рынках (например, только за 2004 г. цены в регионах выросли на 26%, в Москве - на 45%). Средняя цена на первичном рынке в два-три раза превышает себестоимость строительства. Цена на вторичном рынке приближается к цене на первичном рынке, что свидетельствует о дефиците жилья.

Система ипотечного жилищного кредитования разворачивается, ее составной частью являются надежные и прозрачные в финансовом отношении механизмы накопления средств гражданами в целях приобретения жилья. Однако при существующей законодательной базе возникающие во многих регионах России подобные схемы, в том числе схемы долевого участия в строительстве и жилищно-накопительные кооперативы, обладают повышенными рисками для граждан, поскольку отсутствуют механизмы, гарантирующие возвратность вложенных ими средств. Все это привело к тому, что:

- стоят в очереди на улучшение жилищных условий 4,43 млн. семей (8,6%);
- время ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами составляет 15-20 лет;
- число желающих улучшить жилищные условия - 61% (31,6 млн. семей);
- общая потребность в жилье составляет около 1,57 млрд. кв. м (55% имеющегося фонда);
- за 2003 г. улучшили жилищные условия 230 тыс. семей (0,7% желающих).

Из-за резкой дифференциации населения по уровню доходов разрешение жилищной проблемы для большинства желающих более чем затруднительно. При этом в очереди стоят не только малоимущие, но и те, кто в состоянии самостоятельно, используя кредит или частичную помощь государства, приобрести жилье.

В жилищном законодательстве существуют несомненные пробелы, сдерживающие:

1) спрос на рынке жилья, в том числе:

а) все еще высокие процентные ставки по ипотеке (11-13%);

б) высокие цены на жилье;

в) смешанный состав очереди на получение социального жилья;

г) высокие ограничения в области определения жилищных прав;

2) предложение на рынке жилья, в том числе:

а) большое количество согласований исходной разрешительной документации;

б) отсутствие земельных участков с инфраструктурой и процедур доступа к этим участкам.

По оценкам экспертов, наиболее тяжелая ситуация в этом вопросе сложится в 2007 г., поэтому муниципалитетам необходимо уже сегодня приступать к разрешению жилищной проблемы.

В основной своей части сектор жилищного строительства приватизирован - 90% строительных организаций являются частными компаниями. Требования рынка обусловили переход строительного комплекса на новые, более прогрессивные конструкционные системы, т.е. уменьшение доли крупнопанельного и преобладание кирпичного, каменного, монолитного и сборно-монолитного строительства.

Для существенного увеличения объемов и качества жилищного строительства, формирования рынка доступного жилья необходимо снять организационные, административные и нормативные правовые ограничения.

Новая редакция Градостроительного кодекса наряду с Земельным кодексом и другими федеральными законами должна обеспечить комплексность и взаимосогласованность норм, регулирующих деятельность по территориальному планированию, подготовке и реализации инвестиционных проектов в сфере жилищного и иного строительства, устранить препятствия, стоящие перед инвестированием в недвижимость и жилищное строительство, урегулировать деятельность в этой сфере государства, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, выработать правила землепользования с целью застройки на территории муниципальных образований.

Более полутора десятков законопроектов направлены на снятие ограничений и развитие системы ипотечного жилищного кредитования и привлечение инвестиций в жилищное строительство, уменьшение транзакционных издержек, в том числе за счет отмены нотариального удостоверения договора ипотеки (сегодня - 1,5% от суммы сделки), на формирование кредитных историй и системы страхования ипотечных кредитных рисков.

Формирование и реализация государственной политики, направленной на решение жилищной проблемы, в настоящее время определяется Федеральной целевой программой "Жилище" на 2002-2010 гг. Программа устанавливает следующие количественные приоритеты:

а) сокращение времени ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами с 15-20 лет до 5-7 лет;

б) обеспечение такого уровня доступности приобретения жилья, при котором средняя стоимость стандартной квартиры размером 54 кв. м будет равна среднему совокупному денежному доходу семьи из трех человек за три года. В настоящее время Программа включает девять подпрограмм.

1. «Государственные жилищные сертификаты».

2. «Обеспечение жильем граждан Российской Федерации, подлежащих отселению с комплекса "Байконур».

3. «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного фонда».

4. «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации».

5. "Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф".

6. «Обеспечение жильем беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации».

7. «Обеспечение жильем молодых семей».

8. «Обеспечение жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

9. «Мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан».

В 2004 г. закончился первый этап этой Программы, который можно назвать предварительным, когда было разработано большинство подпрограмм, накоплен первый опыт их реализации и координации. Программа финансируется и выполняется с превышением плановых показателей. Однако ясно определились и основные недостатки:

а) дефицит федеральных бюджетных ассигнований на выполнение обязательств государства по обеспечению жильем граждан России;

б) отсутствие концентрации федеральных бюджетных ассигнований на главных направлениях, их распыление по девяти подпрограммам и пяти государственным заказчикам, по всем регионам;

в) отсутствие консолидации бюджетных ассигнований федерального, регионального и муниципального уровней;

г) слабое использование внебюджетных источников финансирования Программы, в том числе личных средств граждан;

д) отсутствие конкретных мероприятий, направленных на увеличение объемов жилищного строительства.

С 2005 г. начался второй, основной, шестилетний этап Программы. С целью повышения ее эффективности необходимо:

а) изменить акцент Программы, подчеркнув направленность на решение проблемы формирования и развития рынка жилья;

б) учесть вопросы, связанные с принятием пакета законопроектов, направленных на развитие рынка доступного жилья, и необходимость разработки и принятия нормативных актов федерального и регионального уровней с целью реализации указанного пакета законопроектов;

в) выделить в Программе два основных блока подпрограмм, направленных на государственное стимулирование:

- спроса на рынке жилья путем адресной целевой поддержки отдельных категорий граждан, перед которыми государство имеет установленные законом обязательства;

- предложения на рынке жилья путем формирования инженерной инфраструктуры, участков для строительства жилья, а также реформирования и модернизации жилищно-коммунального хозяйства.

Опыт реализации Программы «Жилище» в качестве государственного заказчика-координатора позволяет сделать вывод о том, что наиболее эффективное использование средств федерального бюджета, предназначенных для выполнения установленных законом обязательств государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, достигается тогда, когда эти средства направляются в виде адресных целевых субсидий в форме государственных жилищных сертификатов.

Основу второго блока должна составить новая подпрограмма с рабочим названием "Формирование участков под жилищное строительство". В этой подпрограмме и частично в подпрограмме «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного фонда» в соответствии с новым Градостроительным кодексом необходимо разработать и реализовать механизм выделения и инженерного обустройства участков, имеющих комплект исходно-разрешительной документации для строительства жилья, и

способы реализации таких участков инвесторам-застройщикам на конкурсной основе. Финансирование работ по формированию участков будет вестись на паритетных началах за счет регионального (муниципального) и федерального бюджетов, федеральные средства предоставляются на возвратной основе (например, беспроцентный кредит). При этом наносится серьезный удар по коррупции и взяткам в строительном процессе\*(52).

Ежегодно на реализацию названных подпрограмм необходимо выделять из федерального бюджета не менее 8 млрд. руб., в том числе не менее 5 млрд. руб. по подпрограмме «Формирование инженерной инфраструктуры для строительства жилья». В качестве перспективы представляется возможным использовать на указанные цели займы международных финансовых организаций, в том числе средств Всемирного Банка. Представляется, что строительный комплекс России способен решить задачи, поставленные перед ним в Послании Президента России 2004 г. Сегодня ему для этого нужны земля, инженерная инфраструктура и воля руководителей всех уровней и ветвей власти. Необходимо совершенствовать региональное законодательство и нормативную базу в целом, формировать региональные программы и проекты, генеральные планы и планы застройки в соответствии с принятыми на федеральном уровне решениями.

С 1 января 2006 г. в России стартовал приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», рассчитанный на шесть лет (до 2012 г.). Он включает подготовительный (2005 г.), первый (2006-2007 гг.) и второй этапы (2008-2010 гг.). На первом этапе Президент России определил четыре приоритета:

- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;
- повышение доступности жилья;
- увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры;
- выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем установленных категорий граждан.

Каждый из них будет выполняться по-своему. Для реализации первого приоритета предусмотрены государственная поддержка системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов и развитие инфраструктуры рынка ипотечных ценных бумаг. Это позволит увеличить объем ипотечного кредитования и снизить процентную ставку.

В рамках второго приоритета будет оказываться государственная поддержка молодым семьям и молодым сельским специалистам в приобретении или строительстве индивидуального жилья с помощью ипотечных кредитов.

Для реализации третьего приоритета государство будет сокращать административные барьеры, предоставит государственные гарантии по кредитам на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой и будет субсидировать процентную ставку по таким кредитам.

В рамках четвертого приоритета государство интенсифицирует выполнение своих обязательств перед ветеранами и инвалидами, а муниципалитеты увеличат объемы предоставляемого социального жилья. Военнослужащим и некоторым другим категориям граждан будут предоставляться субсидии на приобретение жилья.