

О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ В РОССИИ



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ГОССТРОЯ РОССИИ
Сергей Иванович Круглик

Результаты проведения жилищной реформы в начальном периоде (1991–2001 годы)

Жилищная реформа, начатая в России в 1991 году с принятием Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», явилась неотъемлемой частью общих структурных преобразований, проводимых Правительством Российской Федерации в прошедшем десятилетии, и одним из приоритетных направлений государственной социально-экономической политики указанного периода.

Исходная жилищная система, функционировавшая в дореформенный период, характеризовалась жестким государственным регулированием всех жилищных отношений и доминированием государственной собственности. Отличительными чертами этой системы были:

- централизованное распределение всех ресурсов, включая распределение вновь вводимого жилищного фонда гражданам на принципах жилищной нуждаемости и очередности;
- практически полное отсутствие кредитно-финансовых механизмов финансирования жилищного строительства;
- монополизация строительства жилья ограниченным числом крупных государственных домостроительных комбинатов, государственная регламентация объемов, типов и структуры жилищного строительства по конструктивным системам жилых домов;
- монопольная система эксплуатации жилья и предоставления коммунальных услуг государственными организациями, убыточная деятельность которых в значительной мере дотировалась государством;

- права собственности на жилье практически не отличались от прав квартиросъемщиков жилья в государственном жилищном фонде;
- государственные предприятия были наделены функцией обеспечения работников жилыми помещениями и содержания жилищного фонда;
- перераспределение жилищного фонда осуществлялось только на основе обмена, отсутствовал ценовой механизм и инфраструктура рынка жилья;
- система землепользования базировалась на бесплатном распределении земельных участков местными органами власти;
- основой градостроительной политики являлись Генеральные схемы размещения производительных сил, Генеральные схемы расселения и Генеральные планы развития городов.

В этих условиях в самом начале перехода к рыночным отношениям в жилищной сфере были намечены основные направления новой федеральной жилищной политики, которые нашли отражение в разработанном и принятом в 1992 году Законе Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики».

Принципиальные же положения долговременной государственной жилищной политики были впервые сформулированы в Государственной целевой программе «Жилище» (1993 год), определены ее цели и конкретные задачи. При этом предполагалось в ходе реализации Программы:

- изменить существующее положение в отношении форм собственности на жилье, передав государственные жилые помещения, включая жилые дома государственных предприятий, в частную и муниципальную собственность;
- установить права частной собственности на землю и недвижимость в жилищной сфере;
- использовать механизм рыночного ценообразования для распределения и перераспределения жилых помещений;
- определить принципы оценки жилой недвижимости;
- разработать новые внебюджетные механизмы финансирования и кредитования жилищной сферы;
- демонополизировать и приватизировать строительно-ремонтные и эксплуатационные организации;
- создать конкурентную среду в жилищном строительстве и содержании жилищного фонда;
- установить принципы и методы предоставления низкодоходным группам населения гарантий обеспечения социально приемлемых жилищных условий.

Однако в ходе практической реализации Программы в регионах России в 1993–1995 годах выявилась необходимость в поиске новых подходов к ряду проблем жилищной реформы, внесения в нее апробированных на практике многочисленных предложений, направленных на совершенствование системы финансирования, кредитования и налогообложения жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства, сохранение и восстановление жилищного фонда за счет его реконструкции, а также уточнение ряда архитектурно-технических и градостроительных аспектов проводимой жилищной реформы.

Все эти предложения нашли отражение в Основных направлениях нового этапа реализации Государственной целевой программы «Жилище», одобренных Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1996 года № 431.

В указанных Основных направлениях были намечены долгосрочные перспективы федеральной жилищной политики на период до 2000 года и установлены конкретные задачи на 1996–1997 годы.

Целью нового этапа в реализации Программы «Жилище» определено было дальнейшее развитие долгосрочной государственной жилищной политики по проведению жилищной реформы и повышению ее социальной направленности.

Механизмом реализации программы «Жилище» на новом этапе предусматривалось внесение дополнений и изменений в отдельные положения Программы для решения следующих основных задач:

- а) усиление социальной защиты малоимущих групп населения при переводе жилищной сферы в безубыточный режим функционирования, в первую очередь в части оплаты жилья и коммунальных услуг в домах всех форм собственности;



1



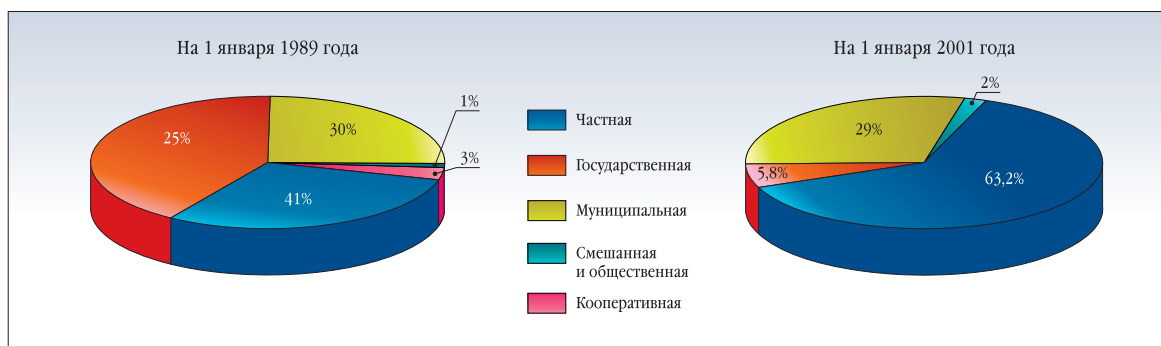
Владение и распоряжение земельными участками под жилыми строениями

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ОТНОШЕНИЯ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ

- б) коренное улучшение обеспечения жильем военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, северян, вынужденных переселенцев, граждан, пострадавших от аварий, стихийных бедствий, и других групп населения, обеспечение жильем которых осуществляется государством с привлечением средств федерального бюджета;
- в) распространение эффективных систем целевой поддержки нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан (в том числе работников бюджетной сферы, молодежи и других групп граждан с низкими и средними доходами) при строительстве или приобретении жилья;
- г) стимулирование развития доступных для населения систем долгосрочного кредитования строительства или приобретения жилья и других форм внебюджетного финансирования жилищной сферы;
- д) снижение затрат населения в жилищной сфере путем дальнейшего развития конкуренции в сфере жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства, производства строительных материалов, изделий и предметов домоустройства;
- е) развитие частной собственности на жилые помещения, здания в целом и иную недвижимость в жилищной сфере;
- ж) совершенствование рыночных подходов к решению вопросов градостроительства и обеспечения доступа к земельным участкам для строительства жилья и иных объектов жилищной сферы;
- з) упорядочение планировки и застройки пригородов крупных городов и др.



2



ИЗМЕНЕНИЕ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В связи с этими задачами преобразования осуществлялись по следующим направлениям:

- реформа прав собственности на жилье;
- реформа арендного сектора жилья;
- реформирование жилищно-коммунального хозяйства;
- реформа строительного сектора;
- реформа землепользования и градостроительного регулирования;
- реформа системы жилищного финансирования;
- создание инфраструктуры рынка жилья.

В результате за период 1991–2001 годов была создана принципиально новая законодательно-нормативная база, определившая основные направления государственной жилищной политики и обеспечившая проведение реформ в жилищной сфере страны. Было разработано и принято более 260 законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, связанные с жилищным строительством, жилищно-коммунальным хозяйством, обеспечением прав собственности и сделками в жилищной сфере в условиях развивающихся рыночных отношений (рис. 1).

Проведение преобразований обеспечили коренной переход жилищной системы от административно-плановых методов к рыночным механизмам при соблюдении принципов социальных гарантий жилищных прав малоимущим гражданам и иным установленным законодательством категориям населения. Право собственности на жилье и рынок жилья стали неотъемлемой частью жилищных отношений.

По направлению *реформы прав собственности на жилье* жилищная политика состояла из следующих компонентов:

- передача государственного жилищного фонда, находившегося в ведении местных Советов, в собственность муниципалитетов;
- передача ведомственного жилищного фонда предприятий в собственность муниципалитетов;
- бесплатная приватизация жилья с целью скорейшего формирования условий для создания рынка жилья;
- передача собственникам квартир прав собственности на здание в целом и на прилегающий земельный участок.

В результате приватизации и проведенных преобразований кардинальным образом изменилась структура жилищного фонда Российской Федерации по формам собственности, сформирован новый слой собственников как социальная база жилищной реформы. В 2000 году доля частного жилищного фонда составила более 63 процентов по сравнению с 33 процентами в 1990 году, а доля государственного и муниципального жилищного фонда сократилась с 67 до 34,8 процента (рис. 2).

К сожалению, в процессе приватизации жилых помещений не была достигнута цель передачи в собственность, а следовательно, и в реальное управление собственникам жилых помещений многоквартирных зданий в целом и прилегающих земельных участков.

Данная правовая норма была установлена Гражданским кодексом Российской Федерации (1994 год). Механизм ее реализации был предусмотрен в Федеральном законе «О товариществах собственников жилья» (1996 год), который определил отношения собственности



в кондоминиумах и порядок создания и функционирования товариществ собственников жилья (ТСЖ) для управления этими комплексами жилой недвижимости.

В настоящее время в России создано лишь немногим более 5200 ТСЖ, что составляет менее двух процентов от общего объема жилищного фонда.

Реформа арендного сектора жилья (предоставляемого гражданам на условиях найма) характеризовалась следующими параметрами:

- введение института государственного и муниципального жилищного фонда социального использования, предоставляемого гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, на основании договора социального найма;
- введение законодательных норм о санкциях за неоплату жилья, предоставляемого внаем, вплоть до выселения с предоставлением жилья по минимальным нормам;
- создание условий для развития частного арендного фонда через снятие ограничений на размер и количество жилья в частной собственности и на размер арендной платы.

Хотя в законодательном порядке введено понятие «государственный и муниципальный фонд социального использования», который фактически составляет более 34 процентов всего жилищного фонда, в реальной практике, к сожалению, еще не удалось сформировать принципы его предоставления и использования.

Права квартиросъемщиков остаются практически равнозначными существующим правам собственников, что подтверждается резким замедлением темпов приватизации жилья в последние годы. Отсутствие реальных договорных отношений и механизмов их исполнения препятствуют реализации прав как нанимателей, так и наймодателей.

Социальное жилье государственного и муниципального жилищного фонда пока еще не выполняет своей функции обеспечения конституционных социальных гарантий прав на жилище, в первую очередь для малоимущих граждан. Объективной причиной медленного продвижения в этом направлении является безусловная необходимость выполнения государством взятых на себя ранее обязательств перед очередниками на улучшение жилищных условий, а также невозможность ущемления прав квартиросъемщиков, уже занимающих государственное и муниципальное жилье. Необходимо формирование социально приемлемых переходных механизмов, направленных на поощрение граждан с достаточными доходами к улучшению жилищных условий на рынке жилья и введения новых принципов предоставления и использования социального жилья малоимущими гражданами.

Очень медленно развивается частный арендный фонд, предоставляемый гражданам на условиях найма. В первую очередь это связано с ограниченным спросом на такое жилье в условиях высокого уровня субсидирования оплаты жилья в государственном и муниципальном жилищном фонде. Существующий спрос удовлетворяется за счет жилья, сдаваемого внаем отдельными гражданами.

Отсутствие частного арендного фонда в перспективе может оказать серьезное ограничительное воздействие на миграционные процессы и реструктурирование производства.

В рамках *реформы жилищно-коммунального хозяйства* основными компонентами явились:

- создание эффективной системы управления жилищно-коммунальным хозяйством через формирование муниципальных заказчиков жилищно-коммунальных услуг и товариществ собственников жилья;
- переход на договорные отношения с подрядными организациями любой организационно-правовой формы;
- демонополизация и развитие конкуренции в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг;
- регулирование деятельности естественных монополий по предоставлению коммунальных услуг в жилищной сфере;
- переход к новой системе оплаты жилья и коммунальных услуг с целью возмещения потребителями реальной стоимости оказываемых услуг;
- введение адресной помощи семьям на оплату жилищно-коммунальных услуг в зависимости от их доходов.



3



СТРУКТУРА ОПЛАТЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ ПО УСТАНОВЛЕННЫМ СТАВКАМ И ТАРИФАМ (ФАКТ 2001 ГОДА)*

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства было направлено на создание эффективного механизма управления и снижения издержек по предоставлению услуг отрасли.

Основные цели и задачи реформирования отрасли были сформулированы в Законе Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» (1992 год) и последующих нормативно-правовых актах Правительства Российской Федерации, включая Концепцию реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации (1997 год), Программу демополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998–1999 годы (1997 год) и другие.

В результате проведенных реформ произошло организационное разделение функций управления и обслуживания жилищным фондом. Отношения между управляющей организацией и подрядными компаниями начали строиться на договорной основе.

Одним из условий повышения эффективности жилищно-коммунального хозяйства был постепенный перевод отрасли на режим безубыточного функционирования путем сокращения бюджетного дотирования и перекрестного субсидирования потребителей.

К концу рассматриваемого периода население оплачивало около 71 процента стоимости жилищно-коммунальных услуг, а фактически с учетом льгот и субсидий – около 48 процентов (рис. 3).

Успешно реализуется программа адресной социальной помощи в виде субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг гражданам с низкими доходами. В настоящее время около 8 процентов семей с наименьшими доходами получают такие субсидии.

Введение системы федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг создало эффективные стимулы проведения преобразований на региональном и местном уровне.

В результате проведенных мер удалось снизить масштабы бюджетного дотирования ЖКХ.

Вместе с тем не удалось сломать затратный механизм финансирования отрасли. Сохраняется высокая зависимость от бюджетных дотаций производителей жилищно-коммунальных услуг. Практически не происходит привлечение частных подрядных организаций к управлению жилищным фондом, в сфере эксплуатации жилья также не удалось пока создать полноценный рынок подрядных услуг. В начальной стадии находится становление процедур эффективного тарифного регулирования в коммунальном секторе. Капитальные затраты на развитие коммунальной инфраструктуры все еще в значительной мере осуществляются за счет текущих бюджетов и компенсируются в конечном итоге через стоимость приобретения жилья. Механизм расчетов между застройщиками и бюджетом в бартерной форме (квартирами) делает этот процесс непрозрачным и неинформативным. Такая система не создает достаточных стимулов для рационального ресурсопотребления, не позволяет привлекать кредитные ресурсы для поддержания и развития коммунальной инфраструктуры и компенсировать затраты в течение длительного периода времени потребителями коммунальных услуг через тариф.

Реформа системы жилищного финансирования была ориентирована на привлечение в эту сферу в первую очередь внебюджетных средств, формирование условий для развития системы кредитования жилищного строительства и системы долгосрочного ипотечного жилищ-



ного кредитования населения. Основной приоритетной формой финансового участия бюджетов была признана целевая поддержка граждан через предоставление им безвозмездных жилищных субсидий на приобретение жилья в зависимости от их дохода, других факторов.

Была практически сформирована первоначальная нормативная и законодательная база для развития жилищного кредитования, которая нашла отражение в Гражданском кодексе Российской Федерации (1994 год, 1996 год), в Федеральном законе «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (1998 год). Были апробированы новые инструменты жилищного финансирования и кредитования, определенные в указах Президента Российской Федерации «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования в жилищной сфере» (1993 год), «О жилищных кредитах» (1994 год), «О выпуске и обращении жилищных сертификатов» (1994 год), «О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования» (1996 год).

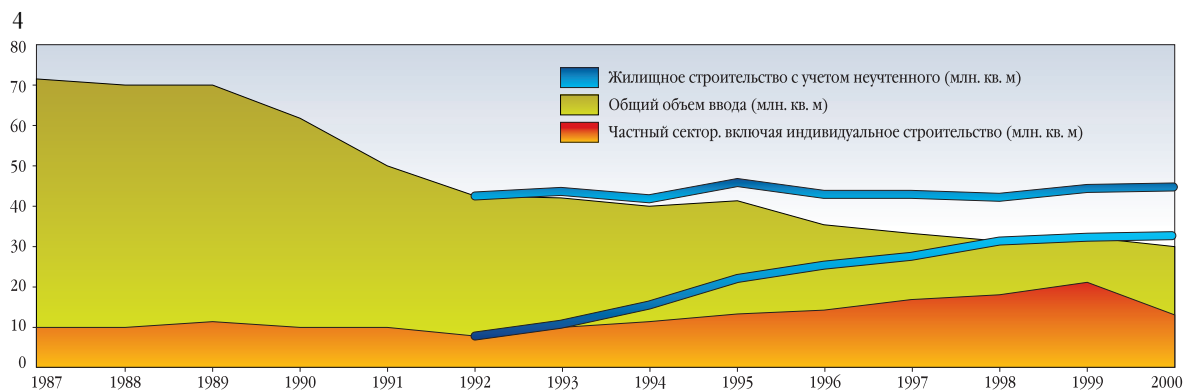
Основные принципы и направления политики Правительства Российской Федерации по развитию системы жилищного финансирования нашли отражение в Федеральной целевой программе «Свой дом» (1996 год), в Федеральной целевой программе «Государственные жилищные сертификаты» (1998 год), в «Концепции развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации» (2000 год).

Во исполнение указанной Концепции подготовлен первый блок законопроектов, устраняющих законодательные препятствия развитию ипотечного кредитования, рынка залоговых на жилье и ипотечных ценных бумаг. Их принятие позволит обеспечить создание благоприятной налоговой среды для граждан, приобретающих жилье за счет кредитных средств, а также будет способствовать привлечению инвестиций в систему ипотечного жилищного кредитования и снижению рисков для всех ее участников. Этот блок включает проекты федеральных законов:

- «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)», снимающий препятствия по обращению первичных ипотечных ценных бумаг (закладных);
- «О внесении изменений и дополнений, направленных на развитие системы ипотечного кредитования, в некоторые акты законодательства Российской Федерации». Законопроект предусматривает внесение изменений и дополнений в Жилищный кодекс РСФСР (в части дополнений, устраняющих существующие противоречия по срокам договора социального найма жилья, а также устанавливающих основания для оказания государственной поддержки гражданам, выселяемым в судебном порядке из заложенного по договору об ипотеке жилого помещения, приобретенного с помощью кредитных средств, в случае обращения взыскания на это помещение, путем предоставления им жилья из фонда для временного поселения до приобретения другого жилого дома или квартиры), в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» (по дополнению для приведения в соответствие с Жилищным кодексом РСФСР состава фондов жилых помещений в части помещений для временного поселения) и в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (в части изменения, устанавливающего основания для прекращения права пользования заложенным жилым домом или квартирой, приобретенным на кредитные средства, членами семьи бывшего залогодателя в случае обращения взыскания на это имущество);
- «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», разработанный для рассмотрения в едином блоке с проектом федерального закона «Об ипотечных эмиссионных ценных бумагах», подготовленным ФКЦБ России при участии Госстроя России, вводящим надежный инструмент привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

Подготовленные изменения и дополнения направлены на уточнение основных положений о закладной и ее содержания, регистрации владельцев закладных и прав по закладной, порядок государственной регистрации ипотеки и ряд других норм.





ИЗМЕНЕНИЕ ОБЩИХ ОБЪЕМОВ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И СТРОИТЕЛЬСТВА ЖИЛЬЯ ЧАСТНЫМИ ЗАСТРОЙЩИКАМИ

Приняты Правила предоставления государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (2001 год).

Ведется работа по созданию общероссийской системы ипотечного жилищного кредитования. Уже более чем в двадцати регионах страны накоплен достаточный опыт для ее создания. Наиболее активно используются различные модели кредитования в приобретении жилья в Республике Мордовия, Удмуртской и Чувашской Республиках, в Томской, Белгородской, Астраханской, Иркутской, Оренбургской областях и других регионах.

Радикальные изменения произошли в системе финансирования жилищного строительства, основную роль стали играть частные и индивидуальные застройщики. Доля жилья, вводимого государственными и муниципальными предприятиями и организациями, сократилась с 80% в 1990 году до 19% в 1999 году, в том числе доля предприятий федеральной собственности – до 7,5%. При этом доля предприятий и организаций частной формы собственности и индивидуальных застройщиков в общем объеме строительства составляет уже более 60 процентов, в том числе доля жилья, вводимого индивидуальными застройщиками, увеличилась с 1990 по 2000 г. более чем в 4 раза и достигла почти 43 процентов (рис. 4).

Изменилась форма участия бюджетов в жилищном финансировании. Приоритетной формой участия федерального бюджета была признана поддержка отдельных категорий граждан, перед которыми государство имеет определенные обязательства в решении их жилищных проблем, через предоставление им субсидий на приобретение жилья.

С использованием бюджетных источников продолжалось строительство и предоставление на льготных условиях жилья наиболее нуждающимся категориям населения, хотя и более медленными темпами. Численность семей, состоящих в очереди на улучшение жилищных условий, уменьшилась за период 1990–2000 годов с 9,45 млн. семей до 5,9 млн. семей, при этом средняя обеспеченность жильем увеличилась на 2,8 кв. метра общей площади и составила 19,3 кв. метра на человека.

В настоящее время система жилищного строительства в первую очередь опирается на прямые частные инвестиции, а не на кредитные ресурсы, такая же ситуация характерна и для рынка жилья. При этом многими банками, хотя и в небольшом объеме, уже апробированы формы, механизмы и способы предоставления как кредитов на строительство жилья, так и долгосрочных кредитов гражданам на приобретение жилья. По решению Правительства Российской Федерации создано Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, которое должно содействовать становлению системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования граждан. С точки зрения развития рынка жилья и жилищного строительства реформирование системы финансирования этих секторов является в настоящее время самой актуальной и приоритетной задачей.

Реформа строительного сектора была направлена на создание в этой сфере конкурентного и эффективного рынка, приватизацию и разукрупнение предприятий стройиндустрии, фор-



мирование института профессиональных застройщиков (девелоперов), переход на прогрессивные и энергосберегающие технологии, расширение номенклатуры и повышение качества строительных конструкций и материалов, снижение стоимости строительства социального жилья и др.

Однако сохраняется проблема недостаточных объемов жилищного строительства и его несоответствие платежеспособному спросу населения.

Объем нового жилищного строительства в последние годы составляет 30–32 млн. кв. метров ежегодно, или 41–44% от объемов ввода 1987 года. Основной причиной недостаточных объемов жилищного строительства являются ограниченные возможности привлечения прямых государственных, муниципальных и частных инвестиций и недоступность кредитных ресурсов. Медленно внедряется система кредитования жилищного строительства.

Не решена задача, поставленная в Федеральной целевой программе «Свой дом», при которой за счет использования более эффективных строительных технологий и материалов стоимость 1 кв. метра общей площади жилья не должна превышать 2-месячного среднего денежного дохода на душу населения. В среднем по России стоимость 1 кв. метра жилья на первичном рынке в 2–3 раза выше установленного целевого показателя.

Реформа землепользования и градостроительного регулирования была нацелена на введение конкурентных процедур продажи долгосрочных прав на земельные участки под застройку, формирование системы правового зонирования для регулирования землепользования и застройки.

Данные преобразования имеют ключевое значение для формирования рынка строительства жилья. Правовые основы реализации данного направления реформ были заложены Гражданским кодексом Российской Федерации (1994 год, 1996 год), Градостроительным кодексом Российской Федерации (1998 год), указами Президента Российской Федерации «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности» (1996 год), «О продаже гражданам и юридическим лицам предназначенных под застройку земельных участков, расположенных на территории городских и сельских поселений, и права их аренды» (1997 год).

Направление реформ этого сектора предполагало введение принципов правового зонирования территорий, которые апробируются в таких городах, как Новгород, Казань, Иркутск и др. Новые механизмы позволяют установить определенность прав на использование земельных участков, подлежащих застройке, обеспечивают гибкость подходов при определении использования этого земельного участка, а также являются очень эффективным инструментом градостроительного планирования.

Что касается принципов предоставления земельных участков под застройку, то наиболее эффективной формой, апробированной во многих городах России (таких, как Москва, Санкт-Петербург, Новгород, Нижний Новгород, Тверь, Барнаул, Саратов, и других), является введение конкурентных процедур продажи долгосрочных прав на земельные участки под застройку, которые, во-первых, позволяют обеспечить долгосрочные права инвесторов на эти земельные участки, во-вторых, ввести в рыночный оборот земельные участки и, в-третьих, найти наиболее эффективных собственников и инвесторов.

К сожалению, существующая в настоящее время в большинстве регионов страны система градорегулирования и землепользования все еще характеризуется очень усложненной административной процедурой получения земельных участков, неопределенными правами на участок до окончательного процесса принятия всех решений, отсутствием конкурентных процедур предоставления прав на земельные участки под застройку.

Создание инфраструктуры рынка жилья состояло в формировании государственных систем регистрации прав на жилье и сделок с ним, кадастрового учета объектов недвижимости (включая земельные участки), формировании рыночных институтов оценки и страхования недвижимости, развитие риелторских, нотариальных и других услуг.

С целью создания условий для развития эффективной инфраструктуры рынка жилья были приняты такие основополагающие законодательные и нормативно-правовые акты, как Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральные законы «О государственной регист-



рации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (1997 год), «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (1998 год), «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (1997 год), «О земельном кадастре» (2000 год), и другие.

В настоящее время, по экспертным оценкам, в крупных городах России ежегодно осуществляются сделки, в которые вовлечено 1,5–2% квартир, находящихся в частной собственности, что является существенным показателем для начального этапа функционирования рынка жилья.

К сожалению, до сих пор величина трансакционных расходов составляет значительную долю от стоимости жилья (до 10%), а процедура оформления сделок занимает значительное время. Высокая стоимость сделок в первую очередь связана с высоким уровнем риска частных профессиональных участников рынка. Время, необходимое для совершения сделки, определяется в основном большим количеством административных инстанций, участвующих в этом процессе. Эти два фактора являются существенным препятствием на пути развития рынка жилья.

Таким образом, анализ основных результатов реализации государственной жилищной политики, достигнутых в начальном периоде проведения преобразований в жилищной сфере (1991–2001 годы), позволяет сделать следующие выводы:

- провозглашенная новая государственная жилищная политика являлась взаимосвязанной и согласованной по своим основным направлениям исходя из установленных целей;
- на федеральном уровне была сформирована основная законодательная и нормативная правовая база, направленная на реализацию новой жилищной политики;
- несмотря на то, что на местах с положительным результатом были апробированы предлагаемые преобразования, по многим направлениям не удалось сформировать экономических стимулов для их широкомасштабной реализации;
- темпы проведения намеченных преобразований сдерживались как внутренними сложностями установления баланса между принципами экономической и социальной эффективности в жилищной сфере в условиях снижения уровня жизни населения, так и внешними факторами, связанными с проблемами достижения макроэкономической стабилизации и медленным продвижением по проведению структурных реформ;
- следующий этап реализации жилищной политики должен состоять в стимулировании реализации этой политики на местах, создании условий для эффективной деятельности рыночных субъектов в сфере расширения возможностей улучшения жилищных условий для граждан с достаточными доходами и усилении адресности социальной защиты населения, направленной на поддержку в первую очередь малоимущих граждан. Жилищные права граждан должны быть приведены в соответствие с возможностями их реализации как за счет рыночных механизмов, так и за счет бюджетной поддержки.

Цели и задачи преобразований в жилищной сфере на период до 2010 года

Необходимость продолжения начатых преобразований в жилищной сфере обусловила разработку и принятие нового программного документа.

Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года № 675, является основополагающим программным документом по дальнейшим преобразованиям в жилищной сфере Российской Федерации на указанный период.

Программа предусматривает продолжение реформ в жилищной сфере Российской Федерации, начатых в рамках реализации Государственной целевой программы «Жилище» и Основных направлений нового этапа реализации Государственной целевой программы «Жилище», их развитие и совершенствование с учетом сложившейся ситуации и достигнутых экономических реалий в этой сфере и в целом в экономике страны.



Вместе с тем новая Программа по своей целенаправленности, масштабности поставленных задач и структуре – качественно иной программный документ и по сути является Программой Действий органов исполнительной власти всех уровней на предстоящий период по завершению перехода от начальной стадии реформ в жилищной сфере к ее устойчивому функционированию и развитию, обеспечивающего доступность жилья для граждан и безопасные комфортные условия проживания в нем.

Отличительной особенностью новой Программы от ранее действующей в 1993–2000 годах Государственной целевой программы «Жилище» является комплексность подхода к решению проблем жилищной сферы по ее важнейшим взаимосвязанным направлениям, объединенных в одном программном документе.

На основе опыта, накопленного и апробированного на практике ряда субъектов Российской Федерации в ходе проведения реформ в прошедшее десятилетие, анализа и осмысления полученных результатов Программа выделяет только самые острейшие проблемы по отдельным важнейшим направлениям жилищной сферы, требующие безотлагательного решения, устанавливает главные задачи и намечает пути достижения ее основной цели на предусматриваемый период.

К таким проблемам по выбранным направлениям в соответствии с Программой отнесены всего лишь четыре проблемы:

- В первую очередь это *проблема кризисного состояния объектов и сетей жилищно-коммунального хозяйства* (в Программе данная проблема включена в направление «Жилищно-коммунальное хозяйство»);
- Во-вторых, это *проблема низкой доступности жилья для граждан с разным уровнем дохода* (направление «Обеспечение доступности жилья»);
- В-третьих, *проблема недостаточных объемов жилищного строительства и его несоответствие платежеспособному спросу населения* (направление «Жилищное строительство»);
- И, в-четвертых, это *проблема выполнения государством своих обязательств по обеспечению жильем определенных категорий граждан* (направление «Текущие обязательства государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан»).

Решение указанных проблем потребует дополнительного нормативно-правового обеспечения в соответствии с предусмотренными основными мероприятиями по реализации Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы.

В период 2002–2005 годов предстоит выполнить такие мероприятия по направлению «Жилищно-коммунальное хозяйство», как:

- упорядочение предоставления льгот различным категориям граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг, а также определение финансовых источников их компенсаций;
- упрощение процедур создания товариществ собственников жилья с внесением изменений и дополнений в Федеральный закон «О товариществах собственников жилья», постановление Правительства Российской Федерации);
- продолжение определения и установление федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, предоставления субсидий гражданам;
- совершенствование тарифного регулирования и договорных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- переход на договорные отношения между собственником коммунальной инфраструктуры (органами местного самоуправления) и коммунальными предприятиями;
- формирование системы договорных отношений между поставщиками и потребителями коммунальных услуг, обеспечивающей устойчивое развитие коммунальной инфраструктуры и предоставление потребителям услуг, отвечающих стандартам качества и в необходимом объеме;
- переход на договорные отношения между собственниками жилищного фонда (в том числе органами местного самоуправления) и управляющей организацией, обеспечивающие заинтересованность последней в эффективном использовании жилищного фонда. Проведение конкурсного отбора организаций для управления му-



ниципальным жилищным фондом в региональных центрах и крупных городах каждого субъекта Российской Федерации и другие мероприятия.

По направлению «Обеспечение доступности жилья»:

- упорядочение прав членов семьи собственника жилого помещения;
- установление единых оснований признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий;
- уточнение принципов и условий приватизации государственного и муниципального жилищного фонда;
- совершенствование налоговой политики с целью дальнейшего стимулирования развития кредитования жилищного строительства, предоставления долгосрочных ипотечных жилищных кредитов населению;
- создание системы государственного надзора за деятельностью застройщиков и специализированных организаций, привлекающих средства населения в жилищное строительство и на цели приобретения жилья;
- развитие системы страхования долгосрочных жилищных ипотечных кредитов, создание системы стандартов ипотечного жилищного кредитования и формирование требований к предоставляемым ипотечным жилищным кредитам с целью снижения возможных рисков и другие.

По направлению «Жилищное строительство»:

- разработка правовых основ разрешенного использования территорий различного функционального назначения в городах и иных населенных пунктах в целях создания благоприятного инвестиционного климата для всех видов строительства, развития оборота земельных участков с расположенными на них объектами недвижимости;
- упорядочение и упрощение порядка согласования инвестиционных проектов и оформления исходно-разрешительной документации, необходимой для строительства, с предоставлением застройщикам полного комплекта согласованной документации (проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»);
- упорядочение и государственная регистрация различных типов договоров долевого участия в жилищном строительстве;
- адаптация к современным условиям действующих федеральных градостроительных нормативов в системе строительных норм и правил;
- осуществление правовых и экономических мер по стимулированию передачи земельных участков в частную собственность или долгосрочную аренду для частной и коммерческой жилой застройки;
- регламентация порядка и процедур осуществления надзора за соблюдением строительных норм и правил, требований экологической и иных видов безопасности с целью снижения административных барьеров;
- развитие системы страхования строительных рисков и профессиональной ответственности подрядной организации в жилищном строительстве и др.

По направлению «Текущие обязательства государства по обеспечению жильем» предусматривается установление единых принципов и процедур предоставления безвозмездных субсидий на приобретение жилых помещений всем категориям граждан, которым указанные субсидии предоставляются за счет средств федерального бюджета (военнослужащие и граждане, уволенные с военной службы, северяне и приравненные к ним граждане, вынужденные переселенцы, граждане, пострадавшие в результате стихийных бедствий, молодые ученые и т.д.), и другие мероприятия.

На втором этапе реализации Программы в 2006 – 2010 годах предусматривается:

- совершенствование и развитие созданной на первом этапе правовой базы в жилищной сфере с учетом итогов реализации Программы на практике субъектов Российской Федерации;



– широкомасштабное внедрение организационных, финансовых и экономических механизмов реализации программных мероприятий по всем направлениям и продолжение реализации подпрограмм в составе программы «Жилище».

Новый программный документ наряду с нормативно-правовым обеспечением дальнейших преобразований жилищной сферы, намечаемых по всем ее направлениям, предусматривает и решение отдельных практических проблем в рамках реализации программы и подпрограмм в ее составе, которые определяют конкретные целевые задачи, стоящие перед Российской Федерацией в области *государственной жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства и жилищного строительства*.

В состав федеральной целевой программы «Жилище» включена и действующая федеральная целевая программа «Государственные жилищные сертификаты», утвержденная Правительством Российской Федерации в 1998 году, уточнены сроки ее реализации исходя из возможностей федерального бюджета.

Помимо нее, в состав новой Программы входят еще семь подпрограмм:

- «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда»;
- «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации»;
- «Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф»;
- «Обеспечение жильем граждан Российской Федерации, подлежащих отселению с комплекса «Байконур»;
- «Обеспечение жильем беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации»;
- «Свой дом»;
- «Обеспечение жильем молодых семей».

Кроме того, в рамках Программы предусмотрена реализация Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Включены в Программу также и мероприятия по обеспечению жильем отдельных особо нуждающихся категорий граждан, в том числе молодых ученых.

По всем подпрограммам определены государственные заказчики, основные цели и задачи, объемы финансирования за счет средств федерального бюджета.

Программа ставит перед всеми ее исполнителями (федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации) наряду с основными, обозначенными Программой, весьма непростые, хотя и вполне реальные задачи.

К таким конкретным задачам можно отнести, например, задачу *по обеспечению такой доступности приобретения жилья, при которой средняя стоимость стандартной квартиры размером 54 кв. метра общей площади будет равна среднему совокупному доходу семьи из трех человек за три года*. Фактически для выполнения этой задачи необходимо цивилизованными рыночными методами достичь баланса между платежеспособным спросом большинства населения и предложением на рынке жилья, требующими, в свою очередь, решения проблем по развитию рынка и др.

Другая конкретная задача – *сокращение к 2010 году времени ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами с 15–20 лет до 5–7 лет*. Условия для ее решения уже имеются там, где нормально «работают» рыночные механизмы в жилищной сфере, позволяющие гражданам решать свои жилищные проблемы самостоятельно (справочно: как я уже говорил, за прошедшее десятилетие очередь в среднем по стране сократилась практически вдвое, в том числе с использованием указанного механизма).

Следующая важная задача, намеченная Программой, – *рост объемов вновь вводимого и реконструируемого жилья не менее чем на 3–5 процентов в год*. Это тоже совершенно реальное задание. В прошедший период удалось лишь приостановить спад объемов жилищного строительства. Теперь задача заключается в объединении усилий центра и регионов для пусть не резкого, но реального роста объемов нового жилищного строительства, как муниципально-го, так и индивидуального. Необходимо будет создать и эффективно использовать социальный жилищный фонд для обеспечения жильем определенной категории граждан, а остально-



му населению страны дать возможность решать жилищный вопрос самостоятельно или с помощью государства в предусматриваемых формах за счет средств бюджетов разных уровней.

Положение Программы «Обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета более 360 тыс. семей граждан, относящихся к отдельным категориям, определенным законодательством Российской Федерации» затрагивает интересы увольняемых в запас военнослужащих, переселенцев из районов Крайнего Севера, вынужденных переселенцев, касается людей, пострадавших в авариях и катастрофах, – то есть тех, кому государство обязано бесплатно предоставить квартиру. Механизм государственной поддержки здесь один – предоставление конкретной семье целевой адресной субсидии из федерального бюджета для того, чтобы они могли приобрести жилье на рынке по своему усмотрению. Прошедший период подтвердил неоспоримое преимущество такого механизма – средства федерального бюджета на эти цели используются эффективно и без потерь, семьи подбирают жилье по своему вкусу и возможностям, стимулируется развитие рынка жилья. Для этого нужна поддержка отдельных федеральных органов исполнительной власти для согласования проекта постановления Правительства по данному вопросу.

Адресность предоставления гражданам субсидий из средств бюджетов разных уровней предусмотрена Программой и при поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг.

Следующие задачи огромной важности – *повышение качества предоставляемых коммунальных услуг, безопасности и комфортности проживания в жилищах, снижение уровня износа основных фондов жилищно-коммунального хозяйства с 60 процентов в 2001 году до 30 процентов в 2010 году* (это средние показатели по России). Названные задачи будут решаться в рамках подпрограмм Программы по реформированию жилищно-коммунального комплекса и по переселению граждан из ветхого и аварийного фонда.

Исключительно важной задачей, также обозначенной в Программе, является *создание условий для улучшения демографической ситуации в стране, реализации эффективной миграционной политики, снижения социальной напряженности в обществе, устойчивого и самостоятельного развития всех муниципальных образований*. Не секрет, что в стране сегодня чрезвычайно тревожная демографическая ситуация: население «стареет», рождаемость снижается, и не последнюю роль в этом играет неудовлетворительное обеспечение граждан, особенно молодых семей, жильем. Вот почему в Программу «Жилище» включена подпрограмма по обеспечению жильем молодых семей.

Многие предусмотренные Программой основные мероприятия, направленные на реализацию государственной жилищной политики в предстоящем периоде, предполагается осуществить в рамках разрабатываемого проекта Жилищного кодекса Российской Федерации как базового закона в системе правовых актов жилищного законодательства.

В этих целях предусматривается, что в законопроекте будут систематизированы нормы, регулирующие отношения в жилищной сфере, в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации и другими федеральными законами, содержащими такие нормы.

Основополагающими принципами законопроекта будут:

- признание равнодоступной возможности реализации гражданами права на жилище;
- неприкосновенность жилища;
- недопустимость произвольного лишения жилища;
- беспрепятственное осуществление жилищных прав;
- судебная защита нарушенных жилищных прав граждан.

Законопроектом предусматривается регламентация вопросов обеспечения и защиты конституционного права граждан Российской Федерации на жилище и социальных гарантий в области жилищных прав малоимущих граждан в условиях развивающегося рынка жилья, защиты от произвольного лишения жилища, а также обеспечения сохранности жилищного фонда.

Следует отметить, что законопроект регулирует вопросы пользования жилыми помещениями как в государственном и муниципальном, так и в частном жилищном фонде, в то время как вопросы распоряжения жилыми помещениями в частном жилищном фонде им не затрагиваются, поскольку они решены в рамках гражданского законодательства.



Вопросы, связанные с использованием и распоряжением земельными участками под жилыми домами, регулируются Гражданским и Градостроительным кодексами Российской Федерации, теперь и Земельным кодексом Российской Федерации.

Законопроект в последнем варианте, представленном в Правительство Российской Федерации, содержит 10 разделов и 147 статей.

К числу важнейших новаций законопроекта, по которым не возникло разногласий в процессе разработки и его согласования, можно отнести следующие.

Новая концепция участия государства в реализации гражданами права на жилище

В этих целях вводится разнообразие форм содействия государства гражданам, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий:

- для граждан, которые по своим доходам не могут накапливать средства для улучшения жилищных условий, либо перед которыми государство несет установленные законом обязательства, предусмотрено предоставление жилья по договору социального найма;
- для отдельных, установленных Кодексом, категорий граждан заложена норма предоставления жилья в государственном и муниципальном жилищном фонде по договорам найма;
- для прочих граждан предусмотрена возможность получения субсидий на покупку жилья. Размер субсидии зависит как от числа лет нахождения в очереди на улучшение жилищных условий, так и от дохода заявителя.

Условия пользования жилыми помещениями членами семьи собственника

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (статья 292) члены семьи собственника продолжают обладать правом пользования жилым помещением даже при переходе права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу, если иное не установлено законом.

Норма об утрате права пользования жилым помещением членами семьи собственника при переходе права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу предусмотрена проектом Жилищного кодекса.

Регламентация договора социального найма

В законопроекте отражено правовое регулирование пользования жилыми помещениями по договорам социального найма.

Несколько ограничены права нанимателей жилых помещений по договору социального найма по сравнению с действующим Жилищным кодексом. В частности, совершеннолетний член семьи нанимателя не будет иметь права требовать заключения с ним отдельного договора социального найма. Это поставит заслон на пути возрождения в России «коммуналок», число которых за последние годы удалось существенно сократить.

Правовое регулирование найма жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда

Кодексом предусматривается регламентация вопросов найма жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда. По договору найма подлежат обеспечению жильем лица, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, которые не подпадают под категории граждан, обеспечиваемых жилыми помещениями по договору социального найма.

Определение роли социальной нормы площади жилья как важнейшего социального стандарта в жилищной сфере

Социальная норма площади жилья определяется в законопроекте как норматив, исходя из которого реализуются все предусмотренные законодательством формы содействия гражданам как в улучшении жилищных условий, так и в оплате жилья и коммунальных услуг.

Законопроектом предусматривается переход на определение жилищной обеспеченности граждан и оплаты за пользование жилыми помещениями исходя из общей площади, целесообразность которого признана еще в 1991 году постановлением Верховного Совета РСФСР (от 04.07.91 г.).

При этом следует отметить, что в процессе разработки и обсуждения проекта Жилищного кодекса Российской Федерации по ряду концептуально важных вопросов выявились различия подходов федеральных ведомств, экспертов и специалистов, которые не нашли пока компромиссного разрешения.



К числу таких нерешенных проблем необходимо отнести следующие:

Судьба бесплатной приватизации

Распространено мнение, что процесс приватизации жилищного фонда должен и впредь осуществляться на бесплатной и бессрочной основе и что изменение этого порядка ущемит права граждан. Более того, право на бесплатную приватизацию все чаще рассматривается как одна из социальных гарантий. Несмотря на то, что законодательное регулирование приватизации жилищного фонда не является предметом Жилищного кодекса, принципиальное решение этого вопроса определенным образом повлияет на отдельные положения законопроекта.

В настоящее время муниципальные образования не имеют возможности прогнозировать объем муниципального жилищного фонда и формировать долгосрочную политику его использования.

Госстрой России полагает, что постановка отдельными субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями вопроса об окончании сроков бесплатной передачи жилья в собственность граждан продиктована их стремлением строить полноценную долгосрочную политику в отношении принадлежащего им жилищного фонда. Определение конкретного срока окончания бесплатной приватизации, допустим 31 декабря 2004 года, даст, с одной стороны, возможность гражданам, которые пока не воспользовались своим правом, осуществить приватизацию занимаемых ими жилых помещений, а с другой стороны, позволит создать и сохранить жилищный фонд социального использования в государственной или муниципальной собственности.

Госстрой России считает позицию о необходимости завершения бесплатной приватизации жилья в обозримые сроки правильной.

Регулирование и защита прав несовершеннолетних, недееспособных или ограниченно дееспособных членов семьи собственника

Существуют разные точки зрения на то, в какой степени необходимо защищать права и интересы несовершеннолетних, недееспособных или ограниченно дееспособных членов его семьи при распоряжении собственником жилым помещением, в котором они проживают.

В настоящее время также действует правило, согласно которому отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, допускается только с согласия органа опеки и попечительства. Органами опеки и попечительства очень часто не одобряются сделки, при которых производится покупка квартиры в рассрочку при одновременной продаже имеющихся в собственности жилых помещений, а также совершение сделок по залогу жилых помещений.

Это служит серьезным препятствием для развития рынка жилья, ипотечного кредитования. Госстрой России полагает, что необходимо совершенствование механизмов государственных гарантий прав собственников жилья, включая права свободной купли-продажи, найма, аренды и залога жилья. Создание неоправданных препятствий для свободного распоряжения собственником принадлежащим ему имуществом не только является препятствием для развития рынка жилья, а значит, негативно воздействует на улучшение жилищных условий, но и дает повод для иждивенческого поведения членов семей собственников.

Защита жилищных прав несовершеннолетних членов семьи собственника является основной обязанностью родителей или опекунов. Деятельность органов опеки и попечительства должна быть направлена целевым образом на тех несовершеннолетних граждан, права или охраняемые законом интересы которых ущемлены.

Госстрой России полагает необходимым четкое определение случаев, при которых права и интересы несовершеннолетних, недееспособных и ограниченно дееспособных членов семей собственника считаются затронутыми или нарушенными, а также конкретизация правомочий органов опеки и попечительства по отказу собственнику в праве распорядиться принадлежащим ему жилым помещением.

Использование жилых помещений не только для проживания

Общеизвестно, что жилое помещение предназначено для проживания граждан и создание в них промышленных производств не допускается. Однако между этими крайними полюсами суще-



ствует значительный промежуток, который интерпретируется по-разному. Существует точка зрения, что в жилище гражданин не вправе осуществлять никакой предпринимательской деятельности.

Такое утверждение не соответствует современному социально-экономическому уровню развития общества. Уже в настоящее время большие группы граждан, осуществляющих в домашних условиях предпринимательскую деятельность, не нарушают прав и интересов соседей, не причиняют вреда дому и его инженерному оборудованию. К их числу можно отнести научных работников, писателей, адвокатов, интернет-брокеров, педагогов-репетиторов, надомных работников и других. С развитием информационных технологий жилище все больше будет использоваться как место работы. Представляется правильным установление в законодательстве критериев, ограничивающих пределы осуществления предпринимательской деятельности в жилых помещениях, на основании которых органы местного самоуправления могли бы утверждать перечни разрешенных (запрещенных) видов деятельности с учетом местных условий. При этом главными из этих критериев должны стать соблюдение прав соседей, выполнение требований по пользованию коммунальными инженерными сетями и оборудованием в соответствии с техническими параметрами здания, уровня шума, излучения и других подобных стандартов.

Категории граждан, имеющих право на бесплатное получение жилья по договору социального найма

По договору социального найма подлежат обеспечению жильем малоимущие, как это предусматривается статьей 40 Конституции Российской Федерации. Что касается иных категорий граждан, то, определяя таковые, разработчики исходили из необходимости защиты интересов как социально слабо защищенных групп населения, так и имеющих определенные заслуги перед Отечеством (ветераны войны, инвалиды, семьи, имеющие детей-инвалидов, и т.п.).

Упорядочение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг

Разработчики проекта нового Жилищного кодекса Российской Федерации исходили из того, что упорядочение предоставления льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг должно сводиться к:

- сокращению перечня льготных категорий граждан;
- ограничению действия льготы социальной нормой площади жилья;
- предоставлению льгот в зависимости от дохода получателя, т.е. фактически в форме субсидий.

Если по первым двум позициям с Госстроем России в основном согласились, то вопрос о предоставлении льгот в зависимости от дохода вызывает возражения многих федеральных ведомств и экспертов.

Госстрой России считает необходимым предусмотреть реализацию установленных законодательством льгот населения по оплате жилья и коммунальных услуг в виде субсидий, определяемых в зависимости от совокупного дохода семьи.

Сохранение института служебного жилья

Ряд экспертов настаивают на сохранении в проекте служебного жилья как самостоятельного вида жилищного фонда.

Содержание договоров найма служебных жилых помещений и найма жилых помещений по объему и принципиальным позициям совпадают. Существенным (в части совпадений) является ограничение срока в договоре найма служебного жилого помещения (на время работы, службы) и в договоре найма жилого помещения (не превышающий 5 лет). Таким образом, целесообразность сохранения служебных жилых помещений как самостоятельного вида жилья и отнесение их к специализированным представляется сомнительной и лица, имеющие право на служебное жилье, включены в перечень категорий граждан, подлежащих обеспечению по договору найма. Элементы особого режима такого жилья сохранены: не подлежат обмену, приватизации.

Возможность прекращения права собственности на жилье

Возможность прекращения права собственности на жилое помещение в случае невнесения платы за жилье основана на статье 293 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающей изъятие жилья в определяемых этой статьей случаях, условиях и порядке и только на основании судебного решения, поскольку статьей 35 Конституции установлено, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.



По мнению Госстроя России, должна быть прописана также возможность прекращения права собственности на заложенное жилое помещение, в том числе в случае невозможности заемщика выполнить свои обязательства по договору ипотеки.

Количество ограничений, которыми предлагается обусловить возможность прекращения права на заложенное жилое помещение, фактически делает это невозможным. Тем самым наносится ущерб развитию долгосрочного жилищного кредитования в Российской Федерации.

В результате реализации Программы предусматривается, что в долгосрочной перспективе (после 2010 года) будет обеспечено устойчивое функционирование жилищного сектора, которое позволит удовлетворять жилищные потребности населения без существенного участия федерального центра и привлечения значительных объемов бюджетных средств.

Роль государства будет *ограничена регулированием жилищных отношений, прав на недвижимость в жилищной сфере, установлением строительных норм и правил и основных принципов градорегулирования*. Средства государственного бюджета будут использоваться исключительно на цели обеспечения жильем определенных категорий лиц и социальную защиту граждан в жилищной сфере в соответствии с действующим законодательством.

При этом *органы местного самоуправления* будут отвечать за содержание и использование муниципального жилищного фонда, организацию и развитие муниципальных объектов коммунального хозяйства, создание условий для жилищного строительства, в том числе через регулирование планировки и застройки территории муниципальных образований.

Средства муниципальных бюджетов в первую очередь будут направляться на *обеспечение социальным жильем малоимущих граждан* и развитие коммунальной инфраструктуры.