

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЖИЛИЩНОГО ПРАВА



УДК 347.254
ББК 67.404.2
А 43

Рецензенты:

Кулаков Владимир Викторович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры Гражданского права, действительный член РАЕН, ректор Российского государственного университета правосудия.

Свирин Юрий Александрович – доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции, академик РАЕН, Почетный адвокат России.

А 43 **Актуальные проблемы жилищного права: Монография / Коллектив авторов; под ред. Р.В. Шагиевой. – М.: Прометей, 2022. – 368 с.**

ISBN 978-5-00172-373-8

Работа посвящена важным вопросам правового регулирования отношений в жилищной сфере – праву на жилище, судебной защите этого права, обременениям и ограничениям прав на жилое помещение, договорам, направленным на приобретение и отчуждение жилых помещений и др. В ней обосновываются теоретические положения, направленные на дальнейшее развитие юриспруденции и определение основных направлений развития правовых институтов жилищного права в XXI веке.

Для студентов юридических вузов в целях углубленного изучения курсов «Жилищное право» и «Актуальные проблемы жилищного права», а также всех цивилистических юридических дисциплин. Книга заинтересует и практикующих юристов, и участвующих в законодательном процессе специалистов-юристов.

ISBN 978-5-00172-373-8

© Коллектив авторов, 2022
© Издательство «Прометей», 2022

Содержание

Общая часть

1. Право на жилище и жилищное право. Проблемные аспекты	6
2. Жилые помещения как объект жилищного права. Проблемы определения круга объектов жилищного права	31
3. Общее имущество многоквартирного дома	59
4. Право собственности и иные права на жилище	88
5. Обременение и ограничение прав собственности и иных прав на жилое помещение	114
6. Сделки с жилыми помещениями	127
7. Судебная практика по жилищным спорам	159

Особенная часть

8. Договор социального найма жилого помещения . . .	170
9. Договор коммерческого найма жилого помещения .	212
10. Специализированный жилищный фонд	233
11. Предоставление земельных участков из государственной и муниципальной собственности для индивидуального жилищного строительства	256
12. Понятие и правовая природа приватизации жилищного фонда	271
13. Управление многоквартирным домом. Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме	295
14. Договоры, направленные на приобретение и отчуждение жилых помещений	335

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

1. Право на жилище и жилищное право. Проблемные аспекты

Право граждан на труд закреплено в основном законе Российской Федерации – ее Конституции 1993 г., а именно в ст. 37: «1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. 2. Принудительный труд запрещен. 3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы».

Назначение государства в том, чтобы служить на благо обществу. Цивилизованное государство должно выполнять свою социальную функцию по созданию нормальных условий жизни для всех групп и слоев населения¹. Несмотря на то, что жилище – необходимое условие существования человека, право на жилище не всегда обладало конституциональным статусом в России.

Следует отметить, что история реализации права на жилище разделяется на 3 этапа, а именно: дореволюционный этап (до 1917 г.), советский этап (1917–1991 гг.) и современный этап (после 1991 гг.).

В 1906 г., когда были заложены конституционные основы (впервые о правах и свободах российских подданных напрямую было заявлено в Основных законах Российской

¹ Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М.: Российское юридическое образование, 2010. С. 44.

Империи, изданных 23.04.1906 г.), зародилось понятие личной свободы граждан. Личная свобода граждан России воплощается в таких положениях, как: неприкосновенность жилища, свобода выбора места жительства и свобода передвижения².

Несмотря на давнее существование вещного права и появление «жилищной свободы», общественные отношения по поводу жилища в дореволюционной России относились к сфере частного права и не регулировались государством. Не существовало правовых норм, касающихся деятельности органов власти. Строительство государственного и муниципального жилья практически не осуществлялось.

Соответственно, отдельно выделенного жилищного права в виде отрасли права, не существовало. Законы о жилище были включены во вторую главу Свода законов Гражданских «О найме имущества и отдаче оных в содержание»³ и затрагивали договоры найма домов, земельных участков и другого имущества, при этом, не разделяя данные категории. Метод правового регулирования общественных отношений, по поводу жилища, был только гражданско-правовой.

После революции 1917 года были прекращены рыночные общественные отношения по поводу жилья. Ф. Энгельс отмечал, что можно разрешить жилищный вопрос, учитывая опыт Коммуны, как и всякий другой общественный вопрос – путем выравнивания спроса и предложения. В 1918 году был принят декрет «Об отмене частной собственности на недвижимость в городах», вследствие которого, большей частью жилого фонда в России, стала владеть Советская власть (представительный орган народной власти). Экспроприированные дома заселялись рабочими и кре-

² Сотникова А.В. История жилищных реформ в России // Управление в современных системах. 2014. № 3. С. 38.

³ Свод Законов Российской империи [Электронный ресурс] // Классика российского права. URL: <https://civil.consultant.ru/code>

стями на основе договора имущественного найма, который регулировался Гражданским кодексом РСФСР⁴.

Государство в советский период в полной мере выполняло социальную функцию, и в стремлении улучшить жизнь пролетариата брало на себя ответственность решения жилищных проблем и регулирования жилищной политики. Возникла необходимость появления должного нормативно-правового регулирования жилищных вопросов.

Жилищное право постепенно отделилось от норм гражданского права, и 04.01.1928 г. вышло Постановление ЦИК и Совета народных комиссаров СССР «О жилищной политике» (ПЦИК 1928). Появилось государственное регулирование жилищных отношений, которое проявилось в следующих аспектах: система централизованного распределения жилья; доступность содержания жилья для граждан (государство брало на себя практически все бремя содержания жилого фонда); концентрация прав владения, управления и распоряжения жилищем в руках государственной власти; строительство государственного жилья. Возникло понятие санитарной или «гигиенической» нормы жилой площади на человека (9 кв. м на человека; позже к 1940 г. данная норма не соблюдалась и фактически в городах на человека приходилось по 4 кв. м)⁵.

Начиная с 1937 г. управление всем жилищным фондом возлагалось на Местные Советы и государственные предприятия и учреждения (которые имели на своем балансе жилые дома). Таким образом, еще одним методом регулирования общественных отношений, по поводу жилища, стал административный метод.

⁴ Ленин В.И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции. М.: Издательство политической литературы, 1987. С. 58.

⁵ Сторожилова А.В. Жилищная политика в России // Экономическая наука и практика. IV международная научная конференция. 2016. С. 107.

К 1940 г. уже существовало немалое количество нормативных правовых актов в сфере жилищного права, но зачастую, они противоречили друг другу. Назрела необходимость кодификации жилищных законов. Решением проблемы комплексного регулирования объекта жилищного права явилось издание ПЦИК 1937 г., которое юристы оценивают как первый кодифицированный источник жилищного права⁶. В тоже время зародилась доктрина жилищных правоотношений. Появился целый ряд работ советских ученых (Л.И. Петражицкого, М.А. Рейснера, П.И. Стучки и др.), посвященных комплексному анализу проблем жилищного права и жилищной политики⁷.

В 1964 г. в Гражданском кодексе РСФСР появилась глава 28 «Договор найма жилого помещения»⁸, выделив тем самым отдельную категорию имущества – «жилище». Несмотря на то, что публичное жилищное право, как результат идеологических, политических, экономических и социальных предпосылок, формировалось к 1940 г., конституционный принцип «права на жилище» появляется только в 1977 г. В статье 44 Конституции СССР было закреплено право граждан на жилище⁹.

⁶ Рузанова В.Д. Жилищное законодательство: историографический очерк // Ученые записки Казанского университета. Серия гуманитарные науки. 2016. Т.158. С. 426.

⁷ Верещак С.Б. История развития жилищного права в России советского периода (1917-1985 гг.) [Электронный ресурс] // Киберленинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-razvitiya-zhilischnogo-prava-v-rossii-sovetskogo-perioda-1917-1985-gg>

⁸ Гражданский кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) (ред. от 26.11.2001) // Гарант. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1964/red_1977/43981456

⁹ Конституция СССР (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // Гарант. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732

Таким образом, жилищное право, как комплексное право, включающее нормы конституционного права, гражданского права, административного права и др., зародилось только в 1977 г. Предметом жилищного права стали жилищные отношения, в связи с реализацией конституционных прав граждан на жилище.

При Советском союзе зародилась жилищная политика. Но, жилищная политика того времени своеобразная, основанная на революционном правосознании. Коммунальная квартира являлась воплощением идеологии того времени и одновременным решением жилищных проблем. В дальнейшем, имело место распространение жилищной кооперации (жилищно-строительной и жилищно-арендной) как особой формы реализации государственной жилищной политики. Реализация жилищной политики и развитие сферы жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) требовали комплексного и многоуровневого нормативного правового регулирования жилищных вопросов. В 1981 г. появились жилищные кодексы Союзных республик, а также Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 г.¹⁰

В истории жилищных правоотношений «Советский этап» можно считать стартовым в развитии, как жилищного законодательства, так и в развитии доктринальных изысканий в области жилищных вопросов. Отправной точкой кардинальных изменений в развитии жилищного права явилось принятие конституционного права на жилище в 1977 г. Но, по мнению ученых того времени, таких как Б.М. Гонгало и П.В. Крашенинников, оптимальная форма регулирования жилищных правоотношений была еще не найдена¹¹. Также, необходимо отметить проведение достаточно эффективной жилищной политики в СССР (о чем

¹⁰ Гарант. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1983/red_1977/54781456

¹¹ Рузанова В.Д. Жилищное законодательство: историографический очерк // Ученые записки Казанского университета. Серия гуманитарные науки. 2016. Т.158. С. 427.

свидетельствуют высокие темпы восстановления жилого фонда в послевоенный период, темпы нового строительства, формы жилищных отношений). Однако государство не обеспечило реализацию всем нуждающимся гражданам их конституционного права на жилище.

Следующим этапом в истории жилищного права является распад СССР и переход к рыночным отношениям. В данный период вся нормативная база в области жилищного права, созданная за период с 1917 г. по 1991 г. и не успевшая еще окрепнуть, уже нуждалась в кардинальной перестройке и реформировании. Старые нормы необходимо было оперативно адаптировать к новым социально-экономическим и политическим условиям.

В постсоветский период государство перестало быть монополистом в области жилищного строительства и управления жилищно-коммунальным хозяйством. С одной стороны, данный факт способствовал быстрейшему выравниванию спроса и предложения на жилье, но уже не в условиях экспроприации, а в условиях рынка – механизма, самостоятельно создающего и стабилизирующего экономические закономерности. С другой стороны, значительное бремя содержания и обслуживания жилого фонда перешло к собственникам жилья, вынужденным, но не имевшим экономическую готовность его принять. Некоторые социальные вопросы были уполномочены принимать органы местного самоуправления как представители муниципальной собственности, но при отсутствии должного государственного регулирования данной сферы, проявились негативные социально-экономические явления, такие как: бюрократия, коррупция, «нелегитимный передел собственности» и др. Социальная функция государства не реализовалась в должной степени, но несмотря на все указанные проблемы, продолжалось развитие жилищного права в России.

На современном этапе развития можно выделить несколько периодов развития жилищного права и осуществления жи-

лищной политики. Так, в 1991г. началась приватизация государственного и муниципального жилья¹². В 1993 г. стартовала реформа муниципального самоуправления, заключающаяся в передаче жилищного фонда и предприятий ЖКХ органам местного самоуправления¹³. Конституция 1993 г. по-прежнему содержала правовую основу в виде «права на жилище», но происходил ряд изменений. Теперь правом на жилище обладали все, вне зависимости от наличия гражданства. Государство поощряло жилищное строительство и создало условия для его осуществления. Государственное и муниципальное жилье получали только малоимущие граждане и граждане, обладающие определенным льготным статусом.

В 1994 г. стартовала государственная программа жилищных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг: программа оказания адресной социальной помощи гражданам, в зависимости от уровня их доходов. Позднее, в 1996 г., была издана вторая часть Гражданского кодекса РФ, в том числе посвященная видам обязательств, связанных с недвижимостью, таких как: купля-продажа, мена, рента, аренда, наем жилого помещения и др.¹⁴ 29 декабря 2004 г. был принят Жилищный кодекс РФ (вступил в силу 1 марта 2005 г.), который является действующим на настоящий момент времени¹⁵.

Как результат указанных реформ можно выделить следующие основные аспекты жилищной политики: появление

¹² Закон РФ от 24.12.1992 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики». URL: <https://base.garant.ru/3975339/>

¹³ Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов». URL: <https://base.garant.ru/3974567/>

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в ред. от 08.07.2021) // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

¹⁵ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

муниципальной формы собственности на жилье; увеличение доли частного жилья; снятие ограничений на приобретение, использование и распоряжение жильем; государственное субсидирование жилья и оплаты коммунальных услуг; создание правового поля в сфере ЖКХ; содержание жилья собственниками квартир, управление жилищным фондом товариществами собственников жилья, либо частными управляющими организациями; регулирование отношений собственников жилья в многоквартирных домах.

Таким образом, указанные реформы положили основу рыночных процессов в жилищной сфере, которые продолжают развиваться и в настоящее время. Сравнив состояние жилищного права и жилищной политики в разрезе трех основных исторических этапов, можно сформулировать вывод о том, что отправной точкой в становлении жилищного права и жилищной политики в Российской Федерации явились реформы именно советского времени, как результат воплощения социальной части мощной идеологии того времени.

Но, современное (соответствующее условиям перехода к рыночным товарно-денежным отношениям в обществе) развитие жилищной сферы и жилищного права происходит только после 1993 г., в момент зарождения современных конституционных принципов, связанных с жилищем, и длится до настоящего момента времени. Сравнение состояния жилищного права и жилищной политики в Российской Федерации в разрезе трех основных исторических этапов, связанных с реализацией «права на жилище», представлено в Таблице 1.

Как результат исторического развития нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с жилищными отношениями в Российской Федерации, существует многообразие определения места жилищного права в системе российского права. Ряд авторов, в частности В.Ф. Чигир и В.Н. Литовкин, полагают, что жилищное право представляет собой совокупность специальных норм гражданского

Таблица 1

**Сравнение состояния жилищного права и жилищной политики в Российской Федерации
в разрезе трех основных исторических этапов**

Аспект жилищного права и жилищной политики	Характеристика		
	Дореволюционный этап (до 1917 г.)	Советский этап (1917-1991 гг.)	Современный этап (после 1991 г.)
Конституционный статус «права на жилище»	Отсутствует	Впервые закреплён в Конституции СССР (1977 г.)	Находит отражение в Конституции Российской Федерации (1993 г.)
Метод правового регулирования общественных отношений по поводу жилища	Гражданско-правовой	Гражданско-правовой и административный	
Жилищное право как самостоятельная отрасль права	Не существует (законы о жильё были включены во 2-ю главу Свода Гражданских законов)	Существует с 1928 г. («О жилищной политике» ПЦИК 1928 г.)	
Жилищное право как комплексная отрасль права	Не существует	Существует с 1977 г., когда гражданский статус «права на жилище» находит закрепление в Конституции	
Группа жилищного права, с точки зрения общественных интересов	Частное	Частно-публичное	
«Жилище» как отдельная имущественная категория	Не существует	Существует с 1964 г. (гл. 28 Гражданского Кодекса РСФСР «Договор найма жилого помещения»)	

1. Право на жилище и жилищное право. Проблемные аспекты

Доктрина жилищного права	Отсутствует	Зарождается	Активно развивается
<ul style="list-style-type: none"> • Аспекты жилищной политики 			
Государственное и местное регулирование жилищных вопросов	Отсутствует	Активное присутствие государства	Активное присутствие государства и органов местного самоуправления
Строительство государственного и муниципального жилья	Практически не осуществляется	Активно ведется, особенно в период после Великой Отечественной Войны	Практически не осуществляется
Концепция социального найма	Как таковая отсутствует	Обеспечение социальным жильем всех граждан государства	Обеспечение социальным жильем малоимущих граждан государства и льготных категорий населения
Форма собственности жилищного фонда	Государственная и частная собственность (с превалированием частной собственности)	Государственная и частная собственность (с превалированием государственной собственности)	Государственная, муниципальная и частная собственность (с превалированием частной собственности)
Бремя содержания жилищного фонда	Несут собственники жилья	Несет государство	Несут собственники жилья
Жилищное субсидирование	Отсутствует		Зарождается как механизм нивелирования негативных социально-экономических явлений, связанных с переходом к рыночным отношениям

права, которые определяют владение и пользование имуществом¹⁶. Те авторы, которые придерживаются указанной позиции, именуют жилищное право институтом гражданского права. И.Л. Корнеева отмечает понятие «жилищного права» в широком и в узком смыслах. В узком смысле, под «жилищным правом» понимается субъективное право конкретного лица на жилое помещение, а в широком – институт гражданского права. Такой институт включает в себя нормы других отраслей права, регулирующих либо непосредственно жилищные правоотношения, либо отношения, которые связаны с жильём¹⁷.

По мнению одних цивилистов, например, Б.М. Гонгало, жилищное право представляет собой отрасль права, сочетающую нормы, прежде всего, конституционного, гражданского и административного права, а также иных отраслей права¹⁸. Другие ученые называют жилищное право комплексной отраслью права¹⁹ и специальной учебной дисциплиной²⁰.

Несмотря на присущую жилищному праву дискуссионность, в части его отраслевой принадлежности, целью жилищного права является, прежде всего, достойная реализация права человека на жилище. Право человека на жилище является фундаментальным, обязывающим государство выполнять свои социальные функции. Это право

¹⁶ Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: кризис доктрины, смена принципов, от прошлого к настоящему. Проблемы современного гражданского права: Сборник статей. М., 2000. С. 239.

¹⁷ Корнеева И.Л. Жилищное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Юристъ, 2004. С. 13.

¹⁸ Бобровская О.Н. Современное жилищное законодательство и перспективы его развития // Законность и правопорядок в современном обществе. 2012. № 8. С. 47.

¹⁹ Свит Ю.П. Жилищное право: Учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2019. С. 12.

²⁰ Альбов А.П., Николюкин С.В. Жилищное право: Учебное пособие. М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. С. 10.

закреплено в ст. 25 Всеобщей декларации прав человека²¹. Следует отметить, что право человека (граждан) на жилище находит отражение практически во всех зарубежных конституциях. Примером может служить поправка 4 Конституции США. Она провозглашает: «Право народа на охрану: личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов, не должно нарушаться»²². В Российской Федерации первичное законодательное, имеющее наивысшую юридическую силу, закрепление данного права дано в ст.ст. 7 и 40 Конституции РФ.

Общественные отношения, по поводу реализации права человека на жилище, называются жилищными отношениями. Жилищные правовые отношения включают в себя отношения:

- гражданско-правового (прежде всего имущественного) характера, которые регулируются нормами, преимущественно императивного характера (например, по поводу оформления объектов в собственность, перевода помещения из нежилого в жилое и др.);

- административного характера, которым присуща диспозитивность регулирования по причине социальной значимости основного объекта жилищных прав – жилого помещения (например, отношения по поводу: заключения договора найма, платы за жилое помещение, управления многоквартирными домами и др.).

Принципы жилищного права представляют собой основные начала. Они охватывают самые главные и основополагающие идеи, на которых строится жилищное право. Ими руководствуется законодатель при регулировании жилищных отношений, они используются при толковании жилищно-правовых норм, позволяют решать жилищные

²¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Консультант плюс.

²² Дулатова Н.В. К вопросу о понятии и содержании конституционного права на жилище / Н.В. Дулатова, М.С. Сагандыков // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2017. № 1. С. 66.

споры по вопросам, не урегулированным жилищным законодательством²³. Принципы жилищного права содержатся в ст. 1 Жилищного кодекса РФ. Принцип «социальности жилищного права» вытекает из всех вышеуказанных принципов и означает возможность реализации конституционного права человека на жилище, хотя прямо не указан в ст. 1 Жилищного кодекса РФ.

Следует отметить, что жилищная политика – практическая реализация принципа социальности жилищного права. На сегодняшний момент времени законодательного понятия «жилищной политики» не существует. Можно говорить лишь о научных определениях. Как правило, под жилищной политикой понимается одна из важнейших частей государственной социально-экономической политики. В узком понимании такая политика направлена на обеспечение граждан жильем. В широком смысле – на развитие строительства, регулирование жилищных отношений, а также повышение качества жилищных услуг, обеспечение доступности жилья²⁴.

Система жилищной политики включает в себя целый комплекс механизмов и целей государственной деятельности, направленных на улучшение жилищных условий граждан и развитие предпринимательства в жилищной сфере. Анализ совокупности авторских определений приводит к мнению о том, что жилищная политика является направлением социально-экономической политики государства в условиях рыночной экономики. Она реализуется

²³ Жилищное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / Под ред. Г.Ф. Ручкиной. М.: Justitia, 2017; Киракосян С.А., Куцина С.И. Принципы российского жилищного права // Теория и практика общественного развития. 2014. № 15. С. 146.

²⁴ Прокофьев К.Ю. Государственная жилищная политика: Понятия, цели, задачи, принципы и проблемы формирования и реализации // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 43. С. 55.

через органы государственной власти в целях: улучшения экономического уровня страны; увеличения социальной обеспеченности населения; решения вопросов, связанных с жильем и жилищными отношениями.

Основными задачами современной жилищной политики являются: предоставление льготным категориям гражданам жилья в пользование, за доступную плату; увеличение объема жилищного фонда, с целью покрытия дефицита жилья в России; развитие жилищного строительства и рынка жилья; совершенствование жилищного законодательства; обеспечение доступности жилья для населения; предоставление государственных субсидий на приобретение жилья; развитие системы ипотечного кредитования населения; совершенствование жилищных условий и развитие сферы ЖКХ; осуществление государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля; повышение финансовой грамотности участников жилищных отношений.

Таким образом, современная жилищная политика проявляется в двух аспектах. С одной стороны, как необходимость и возможность решения проблем, возникающих в жилищной сфере и стоящих перед государством и обществом. С другой стороны, как деятельность государства, направленная на практическую реализацию норм жилищного права, с учетом принципа «социальности», выступающего результатом симбиоза основных начал жилищного законодательства (таких как, принципы «неприкосновенности жилища», «сохранности жилищного фонда»).

Жилищная политика тесно связана с нормативно-правовым регулированием, целью которого является реализация конституционного права граждан на жилище (ст. 40 Конституции РФ). В соответствии со ст. 2 Жилищного кодекса РФ государственные органы обеспечивают условия для реализации права на жилище. В целях обеспечения условий для реализации права на жилище, органы власти, ввиду обладания определенными полномочиями, осу-

ществляют: содействие развитию рынка недвижимости; предоставление населению субсидий; предоставление малоимущим нуждающимся гражданам жилых помещений государственного жилищного фонда и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма; предоставление нуждающимся гражданам во владение и пользование, по договору найма, жилых помещений и др.

Органы государственной власти Российской Федерации призваны осуществлять полномочия, в связи с жилищными отношениями, в части: разработки оснований и порядка осуществления жилищных отношений; определения норм и правил осуществления жилищных отношений; разработки индексов, тарифов и др. Кроме того, органы государственной власти осуществляют непосредственные функции, в связи с эксплуатацией жилищного фонда, находящегося в собственности Российской Федерации.

Региональные органы власти обладают следующими полномочиями в сфере жилищных отношений: уточнение координационно-методической работы государственных органов Российской Федерации, с учетом региональных особенностей субъектов Российской Федерации; осуществление непосредственных функций, в связи с эксплуатацией жилищного фонда, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации; осуществление регионального жилищного контроля.

С учетом полномочий органов государственной власти в области жилищных отношений, представляется возможным обозначить два основных направления государственной жилищной политики:

1. Жилищная политика, осуществляемая на федеральном уровне. Федеральная жилищная политика находит отражение в Конституции Российской Федерации, Жилищном кодексе РФ, иных федеральных законах Российской Федерации. Указанной жилищной политикой является:

- разработка и совершенствование федерального законодательства в жилищной сфере;

- разработка и применение экономических рычагов и механизмов, стимулирующих те или иные процессы в обществе по поводу жилищных отношений;

- определение правил, методик, стандартов, необходимых для формирования жилищных отношений и общеприменимых на территории Российской Федерации;

- координация взаимодействия государственных органов власти Российской Федерации и государственных органов власти субъектов Российской Федерации.

2. Жилищная политика, осуществляемая на региональном уровне.

Региональная жилищная политика находит отражение в законах субъектов Российской Федерации и иных нормативных актах субъектов Российской Федерации, принятых на основании федеральных законов и в пределах их полномочий.

Немаловажную роль в правовом регулировании жилищных отношений имеют подзаконные нормативные правовые акты, формирующие государственные целевые программы, концепции и стратегии. Например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., в числе высоких стандартов благосостояния человека, намечено было к 2020 г. достижение уровня обеспеченности жильем, характерного для развитых экономик²⁵.

Согласно ст. 10 Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Президент Российской Федерации определяет и уточняет направления, цели и приоритеты социально-экономической политики²⁶. Стратегия

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (в ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/

²⁶ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

развития жилищной сферы до 2035 г. предусматривает четыре основные цели и задачи:

- улучшение качества жилья и повышение комфорта городской среды (улучшение жилищной и городской инфраструктуры; внедрение стандартов комплексного развития территорий; улучшение качества строящихся жилых помещений; стимулирование модернизации строительной отрасли, с учетом применения современных технологий строительства);

- устойчивое и сбалансированное развитие городов и территорий (вовлечение земельных участков, во избежание густозаселенных городов и пустующих территорий, расположенных вне городской черты);

- повышение доступности жилья, в том числе за счет развития рынка ипотечного кредитования (в том числе вторичного рынка);

- развитие институционального рынка арендного жилья (развитие нормативного правового регулирования арендных жилищных отношений и увеличение количества наемных домов)²⁷.

Цели жилищной сферы предопределяют цели развития ЖКХ в Российской Федерации. Недовольство граждан сферой ЖКХ является одной из первых причин социальной напряженности в государстве. В соответствии со Стратегией развития ЖКХ до 2020 года приоритетными направлениями в жилищной сфере до 2020 года (она являлась основой для разработки новой Стратегии до 2035 года²⁸) отмечены: формирование активного типа собственников помещений, ответственных за техническое и санитарное содержание

²⁷ Стратегию развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2035 года [Электронный ресурс] // Сайт «Минстроя России». URL: <http://www.minstroyrf.ru/docs/15909/>

²⁸ Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 № 80-р (в ред. от 18.10.2018) «Стратегия развития ЖКХ в Российской Федерации на период до 2020 года» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164321/

общедолевого имущества; развитие предпринимательства, конкуренции и привлечение частных инвестиций в сферу ЖКХ; улучшение условий проживания граждан в жилищном фонде, посредством управления многоквартирными домами; предоставление качественных жилищно-коммунальных услуг потребителям; создание системы правового регулирования, обеспечивающей эффективное функционирование и устойчивое развитие ЖКХ, предусматривающей сокращение административных процедур и предотвращение коррупции, разграничение полномочий и ответственности в области государственного управления ЖКХ.

Следует отметить, что Конституция РФ определяет базовые права и свободы человека, связанные с жилищем, закладывает социальную направленность государственной жилищной политики. Несмотря на то, что после Конституции РФ, по юридической силе, располагаются федеральные законы, вектором, задающим основные направления для развития жилищной сферы, являются государственные целевые программы, концепции и стратегии. Важным остается вопрос соответствия концептуальных основ государственной жилищной политики современным жизненным реалиям и существующему нормативному правовому регулированию жилищных отношений.

Проблемы современного регулирования жилищной политики обусловлены следующими основными факторами, связанными с:

- процессами и явлениями, происходящими в жилищной сфере по причине исторических, социальных или политических особенностей;
- законодательством в области жилищного правового регулирования.

Одним из наиболее социально ориентированных направлений жилищной политики в Российской Федерации выступает предоставление гражданам определенных категорий жилья, на основании договоров социального найма, с возможностью дальнейшей приватизации жилых помеще-

ний в частную собственность. Последние годы наблюдается тенденция к снижению доли государственной и муниципальной собственности и увеличению доли частной собственности. По данным Росстата зафиксировано постепенное увеличение удельного веса частного жилищного фонда, за счет снижения доли государственного и муниципального жилищного фонда²⁹. Данные являются результатом программы бесплатной приватизации жилья и обусловлены формой экономического устройства современного общества в Российской Федерации. Но, для нормальной реализации направления жилищной политики, связанного с предоставлением жилья гражданам определенных категорий по договорам социального найма, достаточная часть жилищного фонда должна находиться в собственности государства (темпы роста нового строительства государственного и муниципального жилищного фонда должны превалировать над темпами их приватизации).

Жилищная обеспеченность представляет собой основной критерий качества жизни и благосостояния населения в стране. Для решения данной задачи необходимо государственное вмешательство, как на уровне бюджетного инвестирования в государственный и муниципальный жилищный фонд, так и на уровне законодательного регулирования всех связанных с этим вопросом процессов.

Регулирование вопроса предоставления нуждающимся гражданам определенных категорий по договорам социального найма жилых помещений напрямую сопряжено с:

- социально-экономической политикой государства;
- постановкой государственных стратегических задач в жилищной сфере;
- бюджетной политикой, нацеленной на достаточное государственное финансирование (в виде соответствующего

²⁹ Официальный сайт Росстата [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/

щих направлений расходования статей государственного бюджета, целевого кредитования муниципалитетов) строительства, реконструкции и ремонта жилищного фонда.

Другим социальным направлением жилищной политики в Российской Федерации выступает предоставление нуждающимся гражданам жилых помещений жилищного фонда социального использования по договору найма. На основании данных Стратегии развития ЖКХ 33% жилья, построенного до 1970 г., не отвечает современным требованиям. Жилищный фонд социального использования постепенно изнашивается и приходит в негодность. Так как основной исторический этап его создания приходится на 1946–1995 гг., с каждым годом происходит увеличение «ветхого» и «аварийного» жилья при недостаточных темпах воспроизводства.

Так как до настоящего момента времени сохраняется проблема обеспеченности малообеспеченного населения жильем, особенно в крупных городах, то предотвращение деградации социального жилищного фонда - важнейшая задача государственного регулирования жилищной политики, реализация которой возможна через:

- предоставление налоговых, административных, банковских и иных преференций частным инвесторам;
- установления достаточного размера соответствующих бюджетных статей для целей государственного финансирования;
- стимулирование банковского сектора к инвестированию в социальный жилищный фонд;
- финансирование государственных проектов через выпуск облигаций;
- оказание правовой государственной помощи в проектировании, строительстве и ремонте социального жилищного фонда.

Следующим направлением жилищной политики является развитие институционального рынка арендного жилья. Сейчас рынок арендного жилья состоит из найма коммерческого и найма некоммерческого жилья (предо-

ставление нуждающимся гражданам жилых помещений жилищного фонда социального использования по договору найма). По официальным данным, в Российской Федерации только 7% населения проживают в жилье на условиях коммерческого найма. По причине несправедливой налоговой нагрузки, многие арендодатели и наймодатели – частные лица, находятся в «теневом секторе». В экономически развитых странах данный показатель значительно выше³⁰.

Следует отметить, что государство до 2035 г. ставит следующие цели:

- создать цивилизованный рынок коммерческой аренды (на котором цена аренды будет доступна для широких масс населения; риски арендаторов и арендодателей будут снижены по причине четкого законодательного регулирования арендных отношений);

- развить сектор коммерческих наемных домов, предполагающий открытие наемных домов, находящихся в частной собственности как физических, так и юридических лиц (механизм частного партнерства поможет решить проблемы государственного финансирования);

- создать базу нормативных правовых актов, регулирующих аренду жилых помещений в коммерческих наемных домах, в том числе отношения частных владельцев с публичными органами власти;

- перейти от приватизации жилья в собственность к некоммерческой аренде;

- осуществить строительство нового жилищного фонда социального назначения с участием частных инвесторов, с учетом улучшения качества жилья и повышения комфорта городской среды.

В последнее время, в условиях повышенной агломерации, наблюдается недостаточность транспортной и инже-

³⁰ Гаттунен Н.А. Жилищная политика России: тенденции, проблемы, перспективы // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Экономика и управление. 2016. Том 2. № 4. С. 18.

нерной инфраструктуры в отдельных застраиваемых микрорайонах; также остро стоит вопрос с дисбалансом расположения нового жилищного фонда и деловых центров, обеспечивающих рабочие места. Во избежание излишней урбанизации объем социального и специализированного жилищных фондов должен быть достаточным не только в городах, но и в деревнях и селах. Для решения вышеуказанных проблем необходимо введение административных механизмов и издание соответствующих нормативных правовых актов.

Другие задачи государственного регулирования жилищной политики обусловлены проблемами доступности коммерческого жилья, существующими в настоящее время, такими как: недоступность жилья для населения; высокие риски вкладчиков при заключении договоров долевого строительства многоквартирных домов; рост себестоимости строительства; высокие процентные ставки по ипотечным кредитам; локальная несбалансированность спроса и предложения на жилье и др. Решение данных проблем, в большей степени, связано с экономическим развитием государства и ростом благосостояния граждан.

Основой экономического развития государства является средний класс населения и его благосостояние, которое достигается за счет достаточной обеспеченности рабочими местами и социальной государственной поддержки. Следовательно, государственное регулирование жилищной политики в области коммерческого жилья сопряжено с экономической и социальной политикой государства.

Существует определенная группа проблем в жилищной политике – это проблемы сферы ЖКХ, а именно проблемы:

- финансирования и организации проведения капитальных ремонтов многоквартирных домов;
- связанные с переселением из ветхого и аварийного жилья;
- связанные с повышением энергоэффективности в жилищно-коммунальной сфере;