Ольга СИДОРИНА

# Государственная жилищная политика: понятие и цели реализации

В последние годы в ряде демократических правовых государств мира были приняты меры новой государственной жилищной политики, направленной на стимулирование инновационного жилищного строительства, прежде всего – для социально незащищенных групп и для граждан со средним достатком. Важное значение имеет либерализация порядка и условий предоставления земельных участков, находящихся в публичной (государственной или муниципальной) собственности и передаваемых под такое строительство.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации В.В. Путин определил обновление жилищной политики в качестве одного из ключевых факторов российского демографического развития и заявил о том, что будет реализована программа строительства доступного жилья (программа «Жильё для российской семьи»), в рамках которой до конца 2017 года запланировано дополнительное строительство не менее 25 млн кв. метров жилья со всей социальной инфраструктурой, а в целом по стране к 2016 году запланировано превысить планку в 75 млн кв. метров жилья. В числе приоритетных, обеспечивающих запуск и выполнение этой программы задач Президент Российской Федерации назвал совершенствование законодательства в самое ближайшее время, направленное на «разблокирование процесса предоставления земельных участков под застройку». Им было дано поручение о создании системы, при которой органы местного самоуправления будут обязаны «выставлять все свободные участки под застройку на торги по прозрачным и ясным условиям», с установлением также и ответственности застройщика за необоснованное затягивание строительства. Была поставлена задача создания необходимых правовых и экономических инструментов обеспечения застраиваемых жильем (или предназначенных под строительство жилья) земельных участков необходимой инженерной инфраструктурой[1].

Основой реализации государственной жилищной политики в Российской Федерации является императив социального государства (ч. 1, ст. 7 Конституции Российской Федерации), а также прямая конституционная гарантия права каждого на жилье (ч .1, ст. 40 Конституции Российской Федерации).

Сущность государственной жилищной политики показывает также зарубежный опыт.

Например, Законом Франции от 18 января 2013 года № 2013-61 «О мобилизации находящейся в публичной собственности земли для жилищных целей и об усилении обязательств по строительству социального жилья»[2] установлен целый ряд гарантий в рамках реализуемой французскими властями государственной социальной жилищной политики.

Пункт «I» статьи L3211-7 Общего кодекса собственности юридических лиц публичного права Франции (в редакции статьи 3 вышеуказанного Закона Франции от 18 января 2013 года № 2013-61) устанавливает, что «государство вправе приступить к отчуждению земельного участка, находящегося в его собственности, по цене ниже рыночной стоимости, когда этот земельный участок, имеется ли на нем строение или нет, задействован в реализации программ застройки, предусматривающей создание жилых помещений, по меньшей мере, часть из которых отводится на социальное жилье. Для части программы социального жилья предоставляемая скидка, которая может достигать 100 % от рыночной стоимости земли, устанавливается в зависимости от категории, для которой это жилье предусмотрено. Принимаются также во внимание местные условия, касающиеся положения на рынке земли и недвижимости, финансовое положение покупателя земли, доля и тип существующего социального жилья на территории рассматриваемой общины, финансовые

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года// http://www.kremlin.ru/transcripts/19825/work

[2] Loi № 2013-61 du 18 janvier 2013 relative la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social // http://legifrance.gouv.fr

**Ольга Сидорина**, аспирантка Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, Проспект Вернадского, 82). E-mail: sidorina_olga@mail.ru

**Аннотация:** Статья посвящена вопросам государственной жилищной политики: понятию, целям и ее особенностям на современном этапе развития. Обозначены приоритеты новой государственной жилищной политики в России и во Франции. Предложены авторское определение понятия «государственная жилищная политика», анализ основных целей государственной жилищной политики.

**Ключевые слова:** государственная жилищная политика, эксплуатация и коммунальное обеспечение жилых комплексов и массивов, административное право, государственное управление.

и технические условия эксплуатации. Скидка не может превышать 50% для социальных арендованных жилищных облигационных займов на жилищные домовладения...»[3].

Сфера жилищного обеспечения является характерной сферой приложения государством своих управленческих усилий. Как указывает Айвор Томас, еще со времен Аристотеля считается, что конечной целью государства является обеспечение надлежащего уровня жизни, под которым понимается гармоничное развитие возможностей граждан [Thomas, 1935. P.3].

Государственная жилищная политика и публичное управление в сфере жилищного обеспечения представляют собой совокупность действий государства по вмешательству в сектор жилищного обеспечения, оказывающих важное и измеримое влияние на его производительность [Angel, 2000. P.1] .

Право на жилищное обеспечение является социальным правом и гарантируется рядом международных документов, в частности, статьей 25 Всеобщей декларации прав человека, принципом 4 Декларации прав ребенка от 1959 года, пунктом f статьи 10 Декларации социального прогресса и развития от 1969 года, статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года. Право на жилье обычно понимается как право на получение доступного жилья по разумной цене, позволяющего удовлетворить основные потребности в жилье, право на получение помощи от государства, если семья не в состоянии обеспечить его для себя собственными силами, кроме того, право на жилье предполагает наличие бесплатного жилья для обездоленных и представителей социально незащищенных групп населения [Lux, 2009. P.7].

В Европе с 1970-х годов наблюдается тенденция отхода от традиционного субсидирования государством жилищного сектора для обеспечения населения жильем. Такой традиционный подход к осуществлению государственного управления в сфере жилищного обеспечения включает в себя строительство государственного жилья и предоставление финансирования строительным организациям и частным строителям, покрывающего стоимость земли, расходных материалов, а также включает в себя установление налоговых льгот и вычетов [Housing policy..., 2008. P. 11].

Жилищное обеспечение резко контрастирует с иными сферами государственной социальной политики и занимает положение между социальными государственными услугами и частными благами [Spink , 2005. P. 14].

Можно говорить о том, что роль государства на рынке жилья заключается в основном в предоставлении государственного жилья тем, кто не удовлетворен его предложением на рынке [Conway, 2005. P.140].

На законодательном уровне регулирование жилищного обеспечения может осуществляться следующим образом: определением отношений между владельцами и арендаторами земельных участков, введением стандартов на строительство и обеспечение жилых домов [Conway, 2005. P. 8].

Государственная жилищная политика включает экономические, технические (включая техническое регулирование и стандартизацию), но главное – социальные меры регулирования данной сферы. Государственная жилищная политика обеспечивает функционирование не просто одного дома или набора жилых помещений, а жилищной инфраструктуры. В силу этого государственное управление в сфере жилищных отношений всегда сопрягается с государственным управлением городами.

Важным элементом жилищной политики государства является обеспечение участия всех заинтересованных сторон, включая негосударственные организации, в развитии жилищного сектора[4].

С одной стороны, жилищная политика государства может рассматриваться просто как часть экономической политики, поскольку она связана с вопросами количества, качества и стоимости, однако, с другой стороны, она гораздо более многогранна и должна рассматриваться как любого рода вмешательство в строительство жилья, его распределение или использование, которое влияет на расположение, характеристики и доступность жилых объектов, независимо от прав собственности на них, землю или средства их строительства [Clapham, Kemp, Smith, 1990. P.10].

Совершенствование государственной жилищной политики и программ развития жилищного сектора необходимо в целях обеспечения надлежащим жильем всего населения. Важным элементом этой цели является развитие эффективных, действенных и доступных систем по предоставлению жилья, обеспечение деятельности эффективных и справедливых систем его распределения и содержания[5].

Государственная жилищная политика, как правило, направлена на достижение различных целей, иногда противоречащих друг другу, что затрудняет

---

[3] Code général de la propriété des personnes publiques // http://legifrance.gouv.fr.

[4] Housing policies and programs / The United Nations Human Settlements Program // <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=281&cid=378>

[5] Housing policies and programs / The United Nations Human Settlements Program // <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=281&cid=378>.

ее реализацию и оценку ее результатов[6]. В частности, одним из примеров такого противоречия может выступать сочетание цели экономической рентабельности экономической политики государства в жилищной сфере (включая создание условий для выгодности строительного бизнеса в жилищной сфере и иные задачи развития жилищного сектора) и цели предельной минимизации цен на жилье, предоставляемого тем категориям граждан, для которых законодательно установлены соответствующие права (получение жилья от государства).

Целями государственной жилищной политики являются обеспечение большей экономической стабильности и экономического роста, предоставление адекватного и стабильного жилья растущему населению, эффективное распределение ресурсов, в частности, земельных, а также обеспечение защиты окружающей среды [Somerville, Sprigings, 2005. P. 3].

Стабильная система жилищного обеспечения и доступность жилья в определенной степени сопрягаются (в смысле качества жизни) со здравоохранением, содействуя улучшению жизненных возможностей населения, связанных с семьей, работой, образованием и отдыхом. Поэтому цели государственной и муниципальной политики в сфере жилищного обеспечения необходимо рассматривать именно в таком контексте[7].

Государственная жилищная политика, как правило, касается экономических и социальных аспектов жилищного обеспечения и в том случае, когда государство выступает в качестве независимого незаинтересованного субъекта, направлена на ликвидацию сбоев рыночных механизмов жилищного обеспечения и его эффективного функционирования, а также на обеспечение доступности жилья всем категориям населения. Такая государственная жилищная политика является частью основной политики обеспечения общего благосостояния. Она подразумевает сокращение социального неравенства, поддержание достойного уровня жизни населения и улучшение условий социальной интеграции. Основными целями такой жилищной политики являются именно повышение эффективности рынка жилья и сокращение социального неравенства [Lux, 2009. P.19].

Таким образом, к основным целям государственной жилищной политики относим:

- обеспечение благополучия населения посредством предоставления семьям с разным уровнем доходов (или создания условий и возможностей приобретения), отвечающего их ожиданиям (по качеству и размеру, а также хотя бы приблизительно по расположению) и финансово доступного им жилья (соответствующих возможностям категорий) в соответствии с установленным минимальным стандартом, отражающим соответствующие потребности в этой сфере;
- создание комплекса социальных гарантий для лиц с низкими доходами, находящихся в связи с этим в сложных жизненных ситуациях. Такие лица могут получить жилье по минимальным стандартам (посредством тех или иных форм такого жилищного обеспечения со стороны государства, в том числе по форме социального найма). Это один из механизмов содействия стабильной солидарности общества;
- предоставление семьям с детьми возможности получения жилья, удовлетворяющего их потребности с точки зрения размеров, физических характеристик и места расположения, а также соответствующего необходимым стандартам – форма социальной поддержки семей с детьми в рамках государственной демографической политики;
- создание условий для финансово и экономически устойчивого функционирования и развития индустрии жилищного строительства, обеспечение разнообразия на рынке жилья разных типов, размеров и ценовых категорий;
- обеспечение отдельных категорий лиц (художников, скульпторов, музыкантов) жильем таким образом, чтобы это обеспечивало указанным лицам возможности их творческой самореализации;
- совершенствование и повышение инновационности технологий жилищного строительства, в целом градостроительства, повышение инвестиционной привлекательности данной сферы;
- совершенствование экологичных жилищ (эко-таунов и пр.), исходя из императивов обеспечения экологической безопасности, комфортности жилья и его безвредности для окружающей среды;
- обеспечение функционирования и развития системы эксплуатации и коммунального обеспечения жилья;
- обеспечение функционирования и развития сопряженной с жильем бытовой, транспортной и иной инфраструктуры, в том числе надлежащего доступа населения к транспорту, рабочим местам, сфере услуг в зависимости от предоставляемого жилья.

Таким образом, согласно нашему авторскому определению, государственная жилищная политика – системный комплекс целей, задач и приоритетов,

---

6 La politique du logement // <http://www.economie.gouv.fr/files/budget/presse/dossiers_de_presse/cmpp071212/6logement.pdf>.La politique du logement // <http://www.economie.gouv.fr/files/budget/presse/dossiers_de_presse/cmpp071212/6-5-logement.pdf>

7 Housing policies and programs / The United Nations Human Settlements Program // <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=281&cid=378>

общеправовых принципов и административно-правовых норм, заложенных в основу государственного управления в сфере жилищного строительства, эксплуатации и коммунального обеспечения существующих жилых массивов, в том числе в целях реализации конституционного права граждан (прежде всего социально малозащищенных групп) на жилье и на достойную жизнь, а равно интегральная совокупность инструментов (мер, средств и механизмов) для достижения указанных целей и сама деятельность государства в сфере жилищного строительства и эксплуатации.

**Литература**

*Angel S.* Housing Policy Matters: A Global Analysis. New York: Oxford University Press, 2000. 434 p.

*Clapham, D., Kemp, P., Smith, S.J.* Housing and Social Policy. London: Macmillan, 1990.

*Conway J.* Housing Policy. New York: Taylor & Francis e-Library, 2005. 161 p.

Housing policy and vulnerable social groups (Report and guidelines) / Group of Specialists on Housing Policies for Social Cohesion (CS-HO). Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008. 101 p.

*Lux M.* Housing Policy and Housing Finance in the Czech Republic during transition: An example of the schism between the still-living past and the need of reform. Amsterdam: IOS Press, 2009. 284 p.

*Somerville P., Sprigings N.* Introduction // Housing and Social Policy: Contemporary themes and critical perspectives / Ed. by P. Somerville, N. Sprigings. Abingdon: Routledge, 2005. pp. 1-13 .

*Spink B.* What has the state ever done for us? A review of the state's role in influencing the UK's housing market 1800 to 2003 // Housing and Social Policy: Contemporary themes and critical perspectives / Ed. by P. Somerville, N. Sprigings. Abingdon: Routledge, 2005. pp. 14-42.

*Thomas I.* Housing principles. London: The Fabian Society, 1935. 13 p.

## STATE HOUSING POLICY: THE CONCEPT AND IMPLEMENTATION GOALS

**Olga Sidorina** – post-graduate student of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, 119571). E-mail: sidorina_olga@mail.ru

**Summary:** The article probes into the present notion of State housing policy: the concept, its objectives and characteristics, in its present development stage. It examines the current designated priorities of the new State housing policies in Russia and France. It prescribes the author's definition of "public housing policy" and analyzes the main objectives of such national housing policy.

**Keywords:** State housing policy, exploitation of Municipal and State utilities in providing housing estates and residential cluster lots, administrative law, public administration.

**Reference**

Angel S. Housing Policy Matters: A Global Analysis. New York: Oxford University Press, 2000, 434 p.

Clapham, D., Kemp, P., Smith, S.J. Housing and Social Policy. London: Macmillan, 1990.

Conway J. Housing Policy. New York: Taylor & Francis e-Library, 2005, 161 p.

Housing policy and vulnerable social groups (Report and guidelines) / Group of Specialists on Housing Policies for Social Cohesion (CS-HO). Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008, 101 p.

Lux M. Housing Policy and Housing Finance in the Czech Republic during transition: An example of the schism between the still-living past and the need of reform. Amsterdam: IOS Press, 2009, 284 p.

Somerville P., Sprigings N. Introduction // Housing and Social Policy: Contemporary themes and critical perspectives / Ed. by P. Somerville, N. Sprigings. Abingdon: Routledge, 2005, pp. 1-13.

Spink B. What has the state ever done for us? A review of the state's role in influencing the UK's housing market 1800 to 2003 // Housing and Social Policy: Contemporary themes and critical perspectives / Ed. by P. Somerville, N. Sprigings. Abingdon: Routledge, 2005, pp. 14-42.

Thomas I. Housing principles. London: The Fabian Society, 1935, 13 p.

## Методы управления. Что читать

| | |
|---|---|
| **Тихомиров М.Ю. Социальное жилье для нуждающихся в жилых помещениях граждан: предоставление и использование**.- М.: Изд-во Тихомирова М. Ю., 2014. 111 с. | В книге рассматриваются правила предоставления жилых помещений по договорам социального найма, установленные Жилищным кодексом Российской Федерации. |
| **Латынова Е.В. Практика применения законодательства о правах собственности на жилье.** М.: Издательство Юрайт, 2013. 607 с. | В книге обобщена богатая судебная практика применения Жилищного кодекса Российской Федерации при рассмотрении в гражданском судопроизводстве дел, связанных с защитой прав собственности на недвижимое имущество, возникшей в связи с введением в действие этого акта. Ее изучение вызывает особый интерес, поскольку по отдельным вопросам применения Кодекса суды не пришли к единому мнению. |