

DOI 10.37882/2223–2974.2022.09.07

О ПРЕЕМСТВЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В РФ И ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМАХ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

ON THE CONTINUITY OF SOCIAL ORIENTATION HOUSING POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION AND LEGAL MECHANISMS FOR ITS IMPLEMENTATION

**A. Gudkov
V. Mishchenko
E. Kotlyarova**

Summary. In this article, the authors analyze the legal mechanisms for the implementation of housing policy at various stages of the historical development of the Russian state, note the continuity of the social orientation of this sphere of public relations.

Assessing the progress made in solving the housing problem, the authors draw attention to the problematic aspects of regulating housing legal relations at the present stage of the socio-economic development of the Russian Federation, emphasizing that the task of providing citizens with affordable and comfortable housing remains relevant.

Keywords: person, state, law, dwelling, housing legislation, legal regulation, social orientation of housing policy.

Тысячелетняя история развития цивилизации свидетельствует о том, что на всех этапах своего развития человечество не переставало заботиться о безопасности своего бытия, постоянно совершенствовало среду своего обитания, заботясь, в первую очередь, о безопасном и комфортном жилище.

По мере развития научно — технического прогресса происходили значительные изменения в сфере материальной и духовной культуры. Главной движущей силой всех преобразований был и остается человек, который, действуя в конкретных исторических условиях, всегда стремился обеспечить себе и своей семье достойные жилищные условия, исходя из достигнутого уровня материальной культуры, сложившихся традиций жилищной архитектуры и собственного достатка.

В Российской Федерации проблема обеспечения населения доступным и комфортным жильем остается актуальной, несмотря на существенные изменения в данной сфере. С развитием науки и техники, произ-

Гудков Анатолий Иванович
Кандидат юридических наук, доцент, ВЮИ ФСИИ
России

gudkovaniv@yandex.ru

Мищенко Вячеслав Иванович
Кандидат философских наук, доцент, ВЮИ ФСИИ
России

vyacheslav-mischenko@mail.ru

Котлярова Елена Исааковна
Кандидат философских наук, ВЮИ ФСИИ России
kotlyarova.advokat@mail.ru

Аннотация. В данной статье авторы анализируют правовые механизмы реализации жилищной политики на различных этапах исторического развития российского государства, отмечают преемственность социальной направленности данной сферы общественных отношений.

Оценивая достигнутые успехи в решении жилищной проблемы, авторы обращают внимание на проблемные аспекты регулирования жилищных правоотношений на современном этапе социально — экономического развития РФ, подчеркивают, что задача обеспечения граждан доступным и комфортным жильем остается актуальной.

Ключевые слова: человек, государство, закон, жилое помещение, жилищное законодательство, правовое регулирование, социальная направленность жилищной политики.

водительных сил и производственных отношений, роста производительности труда и благосостояния людей меняются требования, предъявляемые субъектами гражданского права к размерам (площади) и комфортности жилого помещения.

Ретроспективно анализируя правовые аспекты регулирования жилищной политики советского периода, вспомним, что в условиях командно — административной экономики, например, в частном секторе пределом мечтаний был дом, который, согласно действующему законодательству, находился в личной собственности граждан. Нормативно — правовую основу регулирования жилищных отношений на этом историческом этапе составляли Конституция СССР, ГК РСФСР 1964 года, Жилищный кодекс РСФСР 1983 года, подзаконные нормативные правовые акты.

Отметим, что ни в одном нормативно — правовом акте советского периода и речи быть не могло о частной собственности, которая признавалась источником

эксплуатации человека человеком, причиной неравенства и несправедливости. Так, норма права ст. 106 ГК РСФСР 1964 года указывала на невозможность нахождения в собственности граждан более одного жилого помещения. При этом, в ситуации, когда в личной собственности субъектов гражданского права оказывалось более одного дома, (например, образовалась семья, в которой каждый из супругов владел домом до брака), такая семья была обязана в течение года произвести отчуждение одного из домов.

Важной вехой жилищного строительства в РСФСР стала вторая половина 50 — х годов, когда после XX съезда партии, на котором был разоблачен культ личности Сталина, руководство страны принялось решительно избавляться от сталинизма во всех сферах: в политике, экономике, науке и культуре. Этот подход коснулся и жилищной политики.

В декабре 1954 года состоялось Всесоюзное совещание строителей, на котором прозвучала резкая критика в адрес тех специалистов архитектуры и строительства, кто, как было сказано, занимались «украшательством» и «архитектурными излишествами» [5]. В это время в периодической печати и специальных изданиях шло активное обсуждение о целесообразности и необходимости массового типового строительства.

4 ноября 1955 года ЦК КПСС и Совет министров СССР приняли постановление № 1871 «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве». Главной идеей названного документа было освоение технологии быстрого и дешевого типового строительства. Так завершилась эпоха сталинской архитектуры, 7 зданий-высоток которой являются украшением Москвы и памятниками архитектуры, вызывающих восхищение и у наших современников.

Началась эпоха массового типового строительства, что позволило в короткие сроки переселить людей из жилья барачного типа, из землянок и коммуналок в отдельные благоустроенные квартиры. Это был важный этап в реализации социальной политики государства. Благодаря хрущёвским реформам были построены сотни миллионов квадратных метров жилья.

В научных публикациях и средствах массовой информации можно встретить различные статистические данные. Так А.Г. Григорьева приводит данные, согласно которым за период 1956–1963 годы жилищный фонд страны увеличился с 640 до 1184 млн. квадратных метров [4]. В других источниках речь идет о 290 млн. квадратных метров, введенных в строй в России с 1959 по начало 80 -х годов XX столетия. Не подвергая ре-визии названную статистику, отметим, на наш взгляд,

главное: это, несомненно, был прорыв в жилищном строительстве, а в сознании россиян старшего поколения этот период ассоциируется как важнейший этап реализации социальной политики в решении жилищных правоотношений.

С улучшением материального благосостояния людей менялись и требования к жилью. Маленькие и тесные «хрущёвки» уже не радовали население. Людям хотелось большего жизненного пространства в жилом помещении, просторной кухни с выходом на лоджию и т.п. Однако строительство «хрущёвок» продолжалось еще долгое время. И только после 1969 года, в связи с принятым постановлением ЦК КПСС и СМ СССР

«О мерах по улучшению качества жилищно-гражданского строительства», начался постепенный отказ от строительства хрущёвок. Разрабатываются новые типовые проекты жилищного строительства, начинается строительство многокомнатных квартир улучшенной планировки. Такие квартиры строились преимущественно из кирпича в период с 1970 по 1990 годы. В народе их назвали «брежневками».

По нашему мнению, определенную положительную роль в обеспечении граждан жилыми помещениями сыграла программа «Жилье — 2000», принятая в 1986 году, целью которой было обеспечение отдельной квартирой каждой семьи к началу нового тысячелетия. Рассчитанная на 15 лет, программа прекратила свое действие в 1990 году вместе с ликвидацией Госстроя СССР. За этот достаточно недолгий срок было введено в строй 650 млн. квадратных метров жилья, выросла обеспеченность жилой площадью на одного человека с 14,6 до 16,5 квадратных метров.

В декабре 1991 года произошел распад СССР, завершилась целая эпоха и в сфере жилищного строительства, темпы которого в последующее десятилетие существенно замедлились. Отметим, что особенностью правового регулирования и реализации жилищной политики этого важного и значимого этапа было то, что заказчиком, финансистом, подрядчиком и собственником возводимого жилья было государство, которое предоставляло гражданам жилые помещения по договору социального найма в бессрочное пользование. Граждане не имели права совершать никакие гражданско — правовые сделки со своим жилищем, за исключением обмена жилых помещений.

С принятием в 1990 году Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» впервые легитимно в нормативно — правовом акте было закреплено положение о частной собственности. Окончательно этот процесс завершился с принятием Конституции РФ в 1993 году [1].

Действующая Конституция РФ отражает смену эпох в удовлетворении жилищных потребностей, переход к новой системе, которая складывается из таких конституционных основ, как отказ государства от монополии на собственность и экономическую деятельность, утверждение равенства различных форм собственности, включая частную собственность на жилье и землю. Многие зависят от своевременного изменения законодательства, которое призвано развивать и совершенствовать новые формы решения жилищных проблем. Государственный жилищный фонд утратил господствующее положение, возникли частная собственность граждан и юридических лиц на жилищный фонд, частные проектные и строительные организации, образовался рынок жилья, земли и т.п. [5].

В настоящее время какие-либо ограничения, касающиеся размеров жилища и правомочий собственников, в российском законодательстве отсутствуют. В частности, в ст. 213 ГК РФ [3] законодатель отмечает, что в собственности физических и юридических лиц может находиться любое имущество, не изъятое из оборота, при этом подчеркивается, что не ограничивается и его стоимость. Эта норма права в полной мере распространяется и на жилые помещения.

Следует отметить, что и Основной закон страны, и новый ЖК РФ, вступивший в силу в марте 2005 года, сохранили социальную направленность жилищной политики. Так, ч. 3 ст. 40 Конституции РФ [1] корреспондирует с разделом 3 ЖК РФ [2], в котором анализируется правовой механизм предоставления жилых помещений по договору социального найма. Свидетельством тому, например, является выполнение социальных обязательств государства по отношению к льготным категориям граждан, которым, в соответствии с действующим законодательством, предусмотрены меры поддержки. Причем эта поддержка оказана в сложных экономических условиях противодействия коронавирусной инфекции.

Несмотря на существующие проблемы, с помощью государственных программ поддержки россияне, которые относятся к льготным категориям, улучшают свои жилищные условия. В настоящее время российское жилищное законодательство относит к так называемым «льготникам» 18 категорий граждан. Это, в первую очередь, ветераны Великой Отечественной войны, инвалиды и ветераны боевых действий. На решение жилищных проблем названных категорий граждан в 2020 году государство выделило 6,28 млрд. рублей, что позволило обеспечить жильем почти две тысячи семей инвалидов, а также нуждающиеся в улучшении жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны и участников боевых действий.

Среди других категорий, получивших господдержку в решении жилищных проблем, следует назвать, например, переселенцев из районов Крайнего Севера, ликвидаторов последствий аварии на Чернобыльской АЭС, молодые семьи. Так, из федерального бюджета было выделено 5,1 млрд. рублей для 16,1 тыс. молодых семей, 4,7 млрд. рублей на жилищные сертификаты для 2,1 тыс. семей переселенцев из районов Крайнего Севера, более 2,8 млрд. рублей для тысячи ликвидаторов последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Эти примеры государственной поддержки граждан являются свидетельством социальной направленности жилищной политики.

Однако следует отметить, что нередко льготные категории граждан находятся в очереди в течение довольно длительного времени (15–20 лет).

Вступление в силу Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 30.12.2004 № 214-ФЗ, стало новой вехой

в развитии жилищной строительства в стране. На наш взгляд, этот важный нормативно — правовой акт существенно повлиял на решение жилищной проблемы, благодаря которому миллионы граждан за счет собственных и кредитных финансовых средств смогли улучшить жилищные условия. Но в ходе реализации данного закона проявились и негативные последствия в виде такого постыдного явления для правового государства, как обманутые дольщики. Вопрос о решении жилищной проблемы названной категории участников долевого строительства находится сегодня в поле постоянного внимания федеральной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

В названный закон неоднократно вносились изменения, результатом которых явилось решение о переходе строительной отрасли на проектное финансирование. Переход на эскроу-счета нейтрализовал действия недобросовестных застройщиков, которые в настоящее время не могут по своему усмотрению распоряжаться деньгами граждан — участников долевого строительства, а получают финансовые средства только после передачи жилого помещения их собственникам.

С целью защиты и восстановления прав обманутых дольщиков Правительством РФ в октябре 2017 года был создан Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства, по данным которого в России насчитывается 159 тысяч обманутых дольщиков. В Единый реестр проблемных объектов по итогам 2021 года включены 2910 домов. И если в Москве и Московской

области в основном проблемы решены, то в регионах эта проблема остается весьма острой.

Над решением этих вопросов сегодня работают и правительство РФ, и регионы. Так, впервые во Владимирской области обманутые дольщики получают компенсации с помощью Фонда защиты прав граждан — участников долевого строительства. Администрация области строго следит за соблюдением плана-графика осуществления мер по восстановлению прав граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства. На наш взгляд, это острая проблема, требующая самого пристального внимания и постоянного контроля со стороны органов власти всех уровней.

В заключение отметим, что главной целью всех преобразований должна быть реализация интересов человека труда, рост его благосостояния, его социальное самочувствие, которое во многом зависит от степени удовлетворенности в комфортном жилье. Благодаря принятым мерам правового регулирования и эффективным организационно — управленческим решениям в ходе реализации национального проекта «Жилье и городская среда» в 2021 году впервые в новейшей истории России достигнут рекордный ввод в строй 92,

6 млн. квадратных метров жилья. Свои жилищные условия улучшили более 10 млн. россиян.

В то же время, как отмечают эксперты, чье мнение мы разделяем, ключевой фактор, мешающий нарастить объемы строительства,— это рост ставок по ипотеке в сочетании с опережающим темпом роста цен на жилье, неурегулированные права собственности на значительную часть земель, дефицит коммуникаций и монополизированный рынок подведения инфраструктуры. Все это позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования правовых механизмов в сфере реализации государственной жилищной политики. Так, по итогам заседания Госсовета, состоявшегося в августе 2022 года, принято решение о разработке пятилетней комплексной программы «Строительство», на реализацию которой в 2023–2027 годы предусмотрено 1 трлн. 900 млрд. рублей. А Правительству РФ уже к середине ноября 2022 года поручено проработать вопрос о целесообразности продления национального проекта «Жилье и городская среда» до 2030 года. Полагаем, этот вопрос будет решен положительно, что послужит новым конструктивным шагом на пути решения жилищной проблемы в нашей стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант Плюс. Дата обращения 20.08.2022 года.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации: [федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ: принят Гос. Думой 22 дек. 2004 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 1, ч. 1, ст. 14.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N51-ФЗ (ред. от 28.06.2021, с изм. от 08.07.2021) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. N32. ст. 3301.
4. Григорьева А.Г. Решение жилищной проблемы советских граждан в годы «оттепели»// Теория и практика общественного развития. — 2010 № 4.с. 12
5. Документ, который изменил все. Главное о постановлении «Об устранении излишеств...» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://strelkamag.com/ru/article/dokument-kotoryi-izmenil-vsyo> . Дата обращения 20.08.2022 года.

© Гудков Анатолий Иванович (gudkovaniv@yandex.ru),

Мищенко Вячеслав Иванович (vyacheslav-mischenko@mail.ru), Котлярова Елена Исааковна (kotlyarova.advokat@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»