

## 10.7. О ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ

Палагута И.А., преподаватель кафедры  
«Финансы и кредит»

*Всероссийская государственная налоговая  
академия Министерства финансов РФ*

В статье рассматривается механизм реализации конституционных прав граждан на жилище, определяются финансовые условия их обеспечения и разрабатывается алгоритм создания региональными органами власти условий его обеспечения.

В Конституции РФ закреплено, что государство гарантирует гражданам право на жилище. При этом данное право граждан не удовлетворяется в настоящее время в полном объеме. Об этом свидетельствуют статистические данные, в соответствии с которыми нуждаются в улучшении жилищных условий и состоят на учете 2 911 000 семей в 2007 г., в 2008 г. их число несколько сократилось и составило 2 864 000 семей, а в 2009 г. – 2830 000 семей. При этом смогли улучшить за тот же период жилищные условия число семей, в разы меньшее по отношению к нуждающимся:

- в 2007 г. – 140 000 семей;
- в 2008 г. – 144 000 семей;
- в 2009 г. – 147 000 семей.

Таким образом, улучшили в 2007 г. жилищные условия только 4,8% от числа нуждающихся, в 2008 г. – 5,0%, в 2009 г. – 5,2% [5], что даже при положительной динамике доли улучшивших жилищные условия в общем числе нуждающихся, свидетельствует о невозможности большей части этой категории граждан осуществить свое конституционное право. В ст. 40 Конституции РФ закреплено, что органы государственной власти и местного самоуправления должны создавать условия для его осуществления. При этом для малоимущих граждан, «нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами». Таким образом, можно констатировать, что усилия властей в данном направлении являются недостаточными и необходимо выработать направления повышения доступности жилья для граждан Российской Федерации.

Следует отметить, что удовлетворять право на жилище граждане могут в двух формах: в форме приобретения объекта жилого фонда в собственность либо в форме использования жилого помещения по договору социального найма. Каждая форма предполагает соблюдение определенных финансовых условий обеспечения ее применения.

Следует отметить, что финансовые условия обеспечения прав граждан на жилище варьируются в зависимости от формы его удовлетворения. Так, приобретение в собственность возможно только при выполнении таких финансовых условий:

- доходы населения, которые определяют саму возможность приобретения жилья и привлечения кредита как источника финансирования приобретаемого жилья;
- наличие предложения на рынке недвижимости, в соответствии с которым может быть удовлетворен спрос;
- уровень рисков заемщика и кредитора, которые существенно влияют на стоимость ипотечного кредита, высокие риски компенсируются более высокими тарифами по страхованию объекта и субъекта ипотеки, снижая тем самым доступность ипотечного кредита;
- наличие финансовых ресурсов у кредитных институтов, который является одним из основных факторов, определяющих возможность существования ипотеки как таковой;
- развитость институтов, участвующих в процессе ипотечного кредитования, данный фактор определяет множество параметров, от которых зависит развитие ипотеки, к ним можно отнести полноту учета рисков и адекватность их оценки, возможность реализации различных схем финансирования.

Если рассматривать возможность приобретения жилья за счет собственных сбережений, то лишь 3-5% [5] нуждающихся могут реализовать право на жилье.

Таким образом, необходимо развивать другие методы реализации конституционного права. Одним из широко применяемых методов во всем мире является ипотечное кредитование.

В научной литературе ипотека рассматривается как кредит под залог недвижимости, однако, в нашей стране она нашла широкое применение именно для приобретения недвижимости: в залог размещается тот объект, который приобретается за кредитные средства. За рубежом практика кредитования предполагает получение кредита в размере 100% стоимости, однако, в России на полную стоимость кредитование не осуществляется, что имеет отношение к процессу управления кредитными рисками.

В настоящее время ипотечное кредитование осуществляется под примерно 10,3% годовых, против 2-4% [7] годовых в развитых странах. Такой уровень ставок делает получение ипотеки недоступной для большей части нуждающихся в улучшении жилищных условий. В связи с этим государство применяет различные инструменты повышения доступности такого кредита. В первую очередь следует отметить значимость социальной ипотеки: кредитование отдельных категорий граждан на льготных условиях. К таким категориям относятся молодые семьи, молодые специалисты, инвалиды, военнослужащие и т.д. В регионах разрабатываются отдельные региональные программы. Финансовой основой выступают бюджетные средства, которые перераспределяются в рамках федеральной целевой программы «Жилище», ее региональных подпрограмм. Основным инструментом повышения доступности жилья в данном методе является субсидия, которая оказывается гражданам при соответствии ряду критериев, так, например, одним из критериев, который в итоге существенно снижает доступность и социальной ипотеки, является то, что платеж по ипотечному кредиту не должен превышать 45% дохода домохозяйства. Таким образом, доход является важным в реализации прав граждан на жилище в форме приобретения его в собственность.

Вторым условием, определяющим гипотетическую возможность удовлетворения права на жилье, является наличие достаточного числа объектов недвижимости. В настоящее время спрос на недвижимость превышает предложение, это, как констатируют эксперты,

приводит и к росту цен на недвижимость и снижает ее доступность. Для того, чтобы спрос и предложение пришли в равновесное состояние необходимо наращивать темпы строительства жилья. Для того, чтобы проблема обеспечения жильем была решена, необходимо в течение пяти последующих лет наращивать темпы строительства в полтора раза [7].

Остальные условия имеют значение только в том случае, если удовлетворены первые два.

Реализация права на жилище может быть также достигнута в форме социального найма объекта жилого фонда. Заметим, что финансовые условия доступности жилья при этом существенно отличаются от тех, которые характерны удовлетворению этого права в форме собственности. Единственный финансовый критерий, закрепленный в Конституции РФ, заключается в том, что гражданин РФ, претендующий на удовлетворение права на жилище в данной форме, должен быть малоимущим. В ст. 49 Жилищного кодекса РФ закреплено, что критерии отнесения гражданина к данному статусу разрабатываются органами местного самоуправления в порядке, установленном законом каждого субъекта РФ, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. Обобщение подходов, сложившихся в регионах РФ к определению категорий граждан, которые могут применять социальный найм, позволило определить следующие финансовые условия его применения:

- доход гражданина и отнесение гражданина к малоимущим, т.е. его доходы ниже прожиточного минимума в регионе (с учетом стоимости имущества, находящегося в собственности);
- отнесение к категории граждан, которые не могут удовлетворить право на жилище за счет собственных средств или с привлечением ипотечного кредита и характеризующихся как молодой специалист, член молодой семьи, пенсионер, инвалид, работник социальной или бюджетной сферы;
- предложение на рынке недвижимости, т.е. наличие достаточного объема жилого фонда социального назначения.

Как и при удовлетворении права на жилище основные условия – это наличие достаточного дохода и наличие объектов недвижимости, которые могут быть сданы в социальный найм.

Рассмотрим подробнее условия.

Доход рассматривается одновременно в двух аспектах: во-первых, с позиции получения статуса малоимущего гражданина, а во-вторых, с точки зрения возможности оплачивать социальный найм.

Как уже отмечалось ранее, статус малоимущего не определен на уровне региона и условия его получения конкретизируются на нижестоящих. Так, в Москве под статус малоимущего подпадает только тот, кто продал все свое имущество, исключая квартиру, в которой живет, и взяв кредит на 20 лет не сможет его выплатить [4].

В соответствии с методикой Федеральной службы государственной статистики, которую применяют для формирования статистических данных, к малоимущим относятся те, чьи доходы в месяц не покрывают величину прожиточного минимума. Таким образом, имея величину прожиточного минимума на 2010 г. в размере 5 902 руб. в целом по всем категориям населения, число малоимущих составляет и в 2009 г., и в 2010 г. 18,5 млн. чел., что составило 13,1% от численности населения в 2009 г. и 13,2% в 2010 г. [8]. Данная кате-

гория граждан не только не может улучшить свои условия проживания с помощью кредита, но и не может обеспечивать существование в минимальных объемах. Такую категорию граждан при процедуре социального найма, которая имеет платную основу, освобождают от платы за пользование объектом социального назначения, но при этом оплата услуг жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), обслуживание дома ложится в виде бремени по оплате услуг ЖКХ на гражданина. Заметим, что процедура социального найма существенным образом сдерживается тем обстоятельством, что наниматель может один раз в жизни приватизировать объект социального назначения, при этом приватизация носит безвозмездный характер. С одной стороны приватизация способствует реализации права граждан на жилье, но с другой – приводит к тому, что объект жилого фонда прекращает приносить доход в бюджет, следовательно, строительство за счет бюджетных средств объекта социального назначения, сдача его в социальный найм, а затем приватизация приведет к неэффективной трате бюджетных средств для региона. Целесообразнее было бы сдавая объект в социальный найм, запретить его приватизацию. Тогда строительство подобных объектов стало бы приносить бюджету неналоговый доход.

Следовательно, вопрос достаточности жилого фонда социального назначения в этом аспекте является одним из наиболее важных условий решения проблемы обеспеченности граждан РФ жильем посредством социального найма.

Если рассматривать фонд жилой недвижимости, который может быть сдан в социальный найм, то в настоящее время социальное жилье составляет порядка 16% [8] от общего фонда жилой недвижимости. При этом потребность в улучшении жилищных условий присутствует у порядка 60% [5] населения. Следовательно, объемы необходимой жилой недвижимости социального назначения не могут удовлетворить весь спрос граждан.

В части развития социального найма наиболее показателен опыт Северной Кореи, в которой за счет бюджета построены так называемые «дома-гармоники», посредством постройки которых за счет бюджетных средств решается жилищная проблема. Как правило, малообеспеченной семье предоставляется однокомнатное жилище, состоящее из комнаты и кухни. Общая площадь жилья при этом составляет 10-12 кв. м., для среднего класса предоставляются более комфортные жилища – их площадь порядка 20 кв. м., состоит из двух комнат и включает санузел. В более благоустроенных жилищах проживают обеспеченные и привилегированные граждане [6].

Следовательно, необходимо либерализовать финансовые условия доступности жилья.

Критическая оценка финансовых условий удовлетворения прав граждан на жилье в обеих формах позволила провести их дифференциацию на общие, которые определяют возможность удовлетворения права на жилище в любой форме, а также на частные – характерные той или иной форме. Также необходимо провести выделение в каждой группе объективных условий – характерных для региона в целом, а также субъективных – присущих конкретному гражданину (рис. 1).

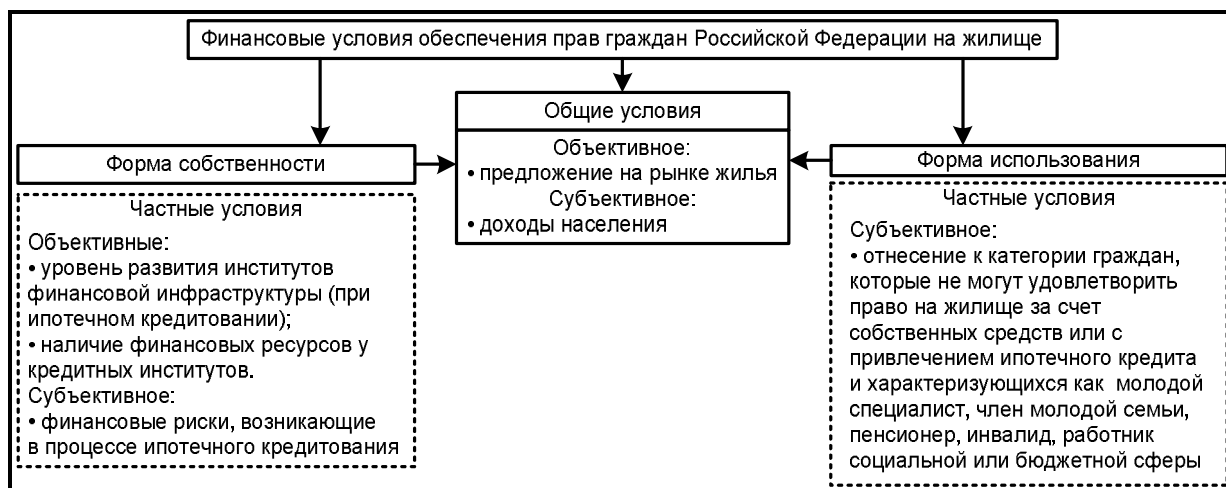


Рис. 1. Дифференциация финансовых условий обеспечения прав граждан РФ на жилище

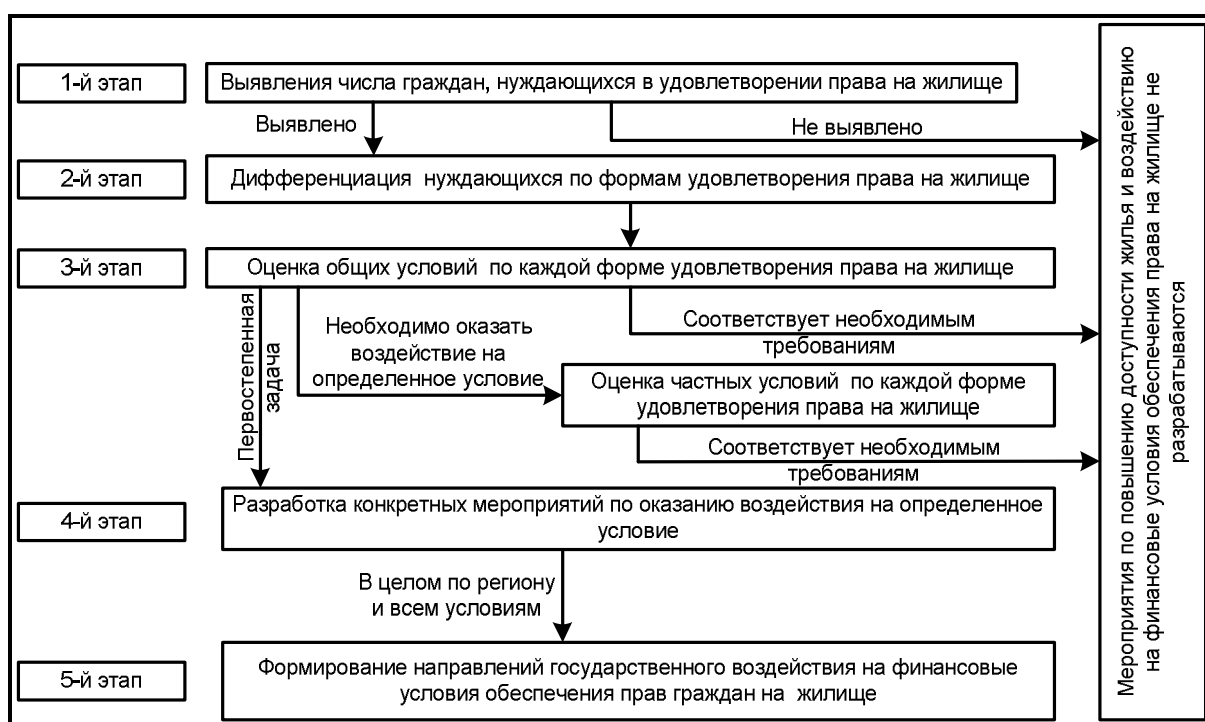


Рис. 2. Алгоритм выявления направлений государственного воздействия на финансовые условия обеспечения прав граждан на жилище в регионе РФ

Государство имеет действенные рычаги воздействия на финансовые условия, при этом влияние на объективные условия дает больший результат. Но на уровне федеральных властей эффективно выявить нуждающихся, классифицировать их и оказать адресную помощь практически не возможно, так как, как отмечалось ранее, территориальное деление РФ осложняет данный процесс, но на уровне региона он вполне может быть осуществлен. В регионах РФ должен вестись мониторинг необходимости воздействия на каждое финансовое условие, для осуществления которого нами предлагается применять алгоритм выявления направлений государственного воздействия на финансовые условия обеспечения прав граждан РФ на жилище в регионе, представленный на рис. 2.

Алгоритм включает в себя пять последовательных этапов.

- На первом этапе проводится общий анализ выявления числа граждан, нуждающихся в удовлетворении права на жилище. Если такой группы населения в регионе не выявлено, то никакие мероприятия по повышению доступа к жилью не разрабатываются. Если такая группа выявлена, то начинается реализация второго этапа.
- Второй этап предполагает разделение выявленной группы населения в зависимости от формы удовлетворения данного права.
- На третьем этапе оцениваются финансовые условия дифференцировано по формам удовлетворения права на жилище. Сначала оцениваются общие условия, так как даже если выполняются частные, но не выполняются общие, то обеспечение прав на жилище становится невозможным.

- При наличии необходимости оказания воздействия на условия, затрудняющие обеспечения права на жилище, вырабатываются соответствующие мероприятия, что представляет собой четвертый этап алгоритма. При этом основные условия должны быть сформулированы таким образом, чтобы не затруднять доступ к жилью для граждан РФ.
- На пятом этапе все мероприятия сводятся воедино, формируя единую стратегию развития финансовых условий жилищного обеспечения граждан в определенном регионе.

Разработанный алгоритм является универсальным и может применяться как в целом по РФ, так и в отдельных регионах.

### Литература

1. Конституция РФ [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Жилищный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 29 дек. 2004 г. №188-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О приватизации жилищного фонда в РФ [Электронный ресурс] : закон РФ 04.07.1991 №1541-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Ермакова М. Малоимущим сократили субсидию на покупку квартиры [Текст] / М. Ермакова // Недвижимость. – 2006. – №6.
5. Институт экономики города [Электронный ресурс] : официальный сайт фонда. – Режим доступа: <http://www.urbaneconomik.ru>.
6. Международная ассоциация восточно-европейских и центрально-азиатских обществ по изучению политики сонгун и идей чучхе [Электронный ресурс] : официальный сайт. – Режим доступа: <http://juche-songun.com/>
7. РИА «Новости» [Электронный ресурс] : официальный сайт агентства. – Режим доступа: <http://www.rian.ru>.
8. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

### Ключевые слова

Социальный найм; право на жилище; ипотека; социальная ипотека; субсидия на жилье.

*Палагута Иван Алексеевич*

### РЕЦЕНЗИЯ

В настоящей статье рассматривается конституционное право граждан Российской Федерации – право на жилище. Удовлетворение данного права является одним из наиболее важных в современных социально-экономических условиях, так как недостаточная обеспеченность граждан жильем влечет за собой ряд других социальных проблем, одна из которых – демографическая. Следует отметить, что инструменты реализации права, апробированные в за рубежом и рассмотренные в статье при условии адаптации к российской действительности могут быть применены в отечественной практике.

В настоящей статье выявлены и дифференцированы финансовые условия реализации права на жилище. Подобный подход позволяет не только провести анализ обеспеченности граждан жильем, причин ее недостаточности, но и выработать направления решения данной проблемы.

Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что применяемые в настоящее время инструменты повышения доступности жилья не могут способствовать ее решению, в связи с чем необходимо провести комплексное развитие всего механизма обеспечения прав граждан на жилище.

В целом статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям и может быть в периодическом издании.

*Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ*

## 10.7. ABOUT THE POLITICIAN OF REGIONAL AUTHORITIES IN THE FIELD OF FINANCIAL MAINTENANCE OF THE RIGHTS OF CITIZENS ON DWELLING

I.A. Palaguta, teacher of chair «Finance and Credit»

*Tax Academy of the Ministry of Finance of Russia*

In article the mechanism of realization of constitutional laws of citizens on dwelling is considered, financial conditions of their maintenance are defined and the algorithm of creation is developed by regional authorities of conditions of its maintenance.

### Literature

1. The constitution of the Russian Federation.
2. The housing code of the Russian Federation.
3. The law of the Russian Federation « About available housing privatization in the Russian Federation »N 1541-1
4. [Www.gks.ru](http://www.gks.ru) – the Official site of Federal Agency of the state statistics.
5. [www.urbaneconomik.ru](http://www.urbaneconomik.ru) – the Official site of Fund «city economy Institute».
6. <http://juche-songun.com/> – an official site of the International Association of the East European and central-Asian Societies on studying politicians Songun and ideas of Chuchhe
7. [www.rian.ru](http://www.rian.ru) – the Official site of the electronic periodical «news RIA»
8. Ermakova M. Needy peoples have reduced a grant for apartment purchase.//Real estate. №6. 2006

### Keywords

Social hiring; a right to housing; a mortgage; a social mortgage; a grant for habitation.