
ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

О.Е. Сидорина

Кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы
Международный институт государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
просп. Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606

Статья посвящена вопросам понятия, целей и особенности государственной жилищной политики на современном этапе. Исследован опыт ряда зарубежных государств (США, Испании, Швеции, Великобритании, Франции, Австралии).

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

В современных условиях модернизации российской системы государственного управления, внедрения подходов т.н. «нового публичного управления» [1. С. 92–94], с учетом социальных обязательств государства актуализируется необходимость комплексного административно-правового исследования содержания и императивов государственной жилищной политики как детерминированных конституционными правами граждан на жилье и на достойную жизнь и, соответственно, вытекающими из этих прав социальными обязательствами государства.

Тем более, эта задача актуальна в свете Указа Президента РФ от 27.07.2013 № 651 «О Совете при Президенте Российской Федерации по жилищной политике и повышению доступности жилья» [2].

Государственная жилищная политика, как и любое другое вмешательство государства в деятельность рынка, может рассматриваться с точки зрения трех задач, которые встают перед государством в традиционной государственной экономике. К таким задачам относятся перераспределение доходов, распределение ресурсов и стабилизация [19. С. 48].

Перераспределение доходов является такой сферой, вмешательство государства в которую является наименее спорным и может реализовываться в виде осуществления контроля над ценами на жилье (в том числе над ценами на аренду жилья), а также субсидирования строительства жилья [19. С. 48].

Жилищная политика, как правило, рассматривается с экономической точки зрения, поскольку представляет собой своего рода форму рынка. В теории, рынки способствуют эффективному распределению через сложный процесс со-

гласования спроса и предложения, который зависит от конкуренции, надлежащего информирования, существования нескольких поставщиков и нескольких покупателей, однако применительно к жилищному обеспечению такая теория рассматривается более ограниченно [18].

Причинами такого ограниченного применения экономических концепций в отношении жилищной политики являются, во-первых, закрытость рынка жилья, во-вторых, факторы расположения жилья, имеющие существенное значение; в-третьих, влияние внешних факторов. Так, жилищное строительство оказывает влияние на окружающую среду, при этом также попадая под ее воздействие. К иным причинам относятся неопределенность рынка жилья и будущего спроса, а также проблема обеспечения потребностей населения [18].

В Европе с 1970-х гг. 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 застройщикам, покрывающего стоимость земли, расходованных материалов, а также включает в себя установление налоговых льгот и вычетов [7. С. 11].

На основе анализа, проведенного автором по целому ряду государств мира, исходя из понимания важности учета позитивного зарубежного опыта правового обеспечения и реализации современной государственной жилищной политики, был сформулирован ряд выводов, которые будут представлены в заключении настоящей статьи. Но в начале будет изложен материалы, непосредственно касающийся указанного зарубежного опыта.

Испания

Государственная жилищная политика в Испании является частью экономической политики, а также способствует укреплению и реализации различных направлений социальной политики. Указанная политика направлена на содействие реализации государственной политики занятости, поскольку направлена, в том числе, на облегчение географической и профессиональной мобильности посредством поощрения найма жилья, способствует социальной сплоченности, обеспечивает доступ к достойному жилью для представителей групп населения с низкими доходами, направлена на защиту семей, лиц пожилого возраста, молодежи и лиц с ограниченными физическими возможностями [13].

Государственная жилищная политика в Испании включает 2 основных направления: определение и обеспечение основной законодательной базы и принятие мер по поддержке финансирования жилья, как косвенных, посредством реализации налоговой политики, так и прямых, в виде принятия государственных жилищных планов и программ [13].

Государственная жилищная политика в Испании к концу 2008 г., когда был принят важный для нашего исследования Королевский Декрет от № 2066/2008 от 12.12.2008, была связана с двумя важными аспектами: с одной стороны, значительная часть населения испытывала серьезные трудности в доступе к жилью

в результате длительного роста цен на рынке жилья, значительно превышавшего инфляцию и рост заработной платы населения, а, с другой стороны, имела место тяжелая экономическая и финансовая ситуация, одним из наиболее очевидных проявлений которой явилось снижение спроса на жилье [16].

Соответственно, назрела необходимость принятия мер, и после тщательного анализа потребностей населения Испании в жилье был принят Государственный план жилищного обеспечения и реабилитации на 2009–2012 гг. [16].

В Государственном плане жилищного обеспечения и реабилитации Испании на 2009–2012 гг. было подчеркнуто, что одной из наиболее чувствительных проблем современного общества является обеспечение устойчивости и эффективности всех видов экономической деятельности, и что, таким образом, необходимо оптимизировать использование существующего жилья для обеспечения потребностей в нем населения, но при этом также не забывать, что первостепенной задачей любой жилищной политики является обеспечение достаточного производства жилья для удовлетворения жилищных потребностей населения, и, соответственно, следует принимать меры для избежания недостаточности снабжения жильем в среднесрочной и долгосрочной перспективе [16].

К первостепенным задачам жилищной политики Государственный план жилищного обеспечения и реабилитации на 2009–2012 гг. относит следующие:

- обеспечение свободы выбора формы доступа к жилью всех семей и граждан, которая наилучшим образом соответствовала бы их обстоятельствам, предпочтениям или экономическим возможностям;

- достижение того, чтобы экономический вклад семьи в получение доступа к жилью не превышал трети ее доходов;

- содействие обеспечению социальным жильем — либо посредством строительства новых жилых объектов, либо посредством восстановления уже существующих и обеспечения их соответствия стандартам социального жилья;

- достижение того, чтобы обеспечение и предложение социального жилья для населения составляло не менее сорока процентов от предложения арендного жилья;

- создание условий, гарантирующих гражданам доступ к жилью на равных условиях;

- обеспечение правовой основы для государственной защиты жилья (в частности, для обеспечения государственного контроля за ростом цен на жилье);

- поощрение участия муниципальных образований в реализации Государственного плана жилищного обеспечения и реабилитации Испании на 2009–2012 гг., в частности, посредством предоставления земельных участков для строительства жилья, предназначенного для представителей уязвимых социальных групп населения;

- реконструкция существующих жилых объектов и улучшение и модернизация жилищного фонда [16].

Статья 1 Государственного плана жилищного обеспечения и реабилитации Испании на 2009–2012 гг. содержит перечень категорий лиц, имеющих право на получение государственного жилищного обеспечения. Так, семьи, чей совокуп-

ный доход не превышает определенный установленный уровень в 1,5 раза, имеют право на получение арендного жилья на льготных условиях, а семьи, чей доход не превышает указанный уровень в 2,5 раза, имеют право на получение государственного жилья в собственность. Кроме того, к таким категориям лиц относятся также молодые люди в возрасте до 35 лет, лица в возрасте от 65 лет, женщины, явившиеся жертвами семейного насилия, жертвы терроризма и катастроф, многодетные семьи, неполные семьи с детьми, лица с ограниченными возможностями и их семьи, а также бездомные и жители расселяемых трущоб [16].

В рамках испанской государственной жилищной политики была сформирована нынешняя испанская система жилищного обеспечения, которая не является нейтральной в своем влиянии на владение и перераспределение богатства. В Испании схема вмешательства государства в сектор жилищного обеспечения отличается от схем государственной жилищной политики иных государств, в том числе из-за разных подходов к концепции обязанностей, которые берет на себя государство всеобщего благосостояния. Испанская государственная жилищная политика стимулирует новое строительство с двумя целями, с одной стороны, с целью содействия позиционированию домовладения в качестве приоритетной формы землевладения, а также с целью стимулирования сектора недвижимости в качестве катализатора экономического роста. Такой подход поддерживается далеко не всеми другими европейскими государствами, где концепция государственного доступного социального жилья заняла прочное место в схемах жилищного обеспечения [12. С. 1].

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим пользование земельными участками и строительство жилых объектов в Испании, является Королевский Законодательный Декрет Испании № 2/2008 от 20.06.2008 «Об утверждении сводного текста Закона “О земле”», устанавливающий основные условия, гарантирующие равное осуществление конституционных прав и обязанностей, связанных с землей на всей территории Испании, а также устанавливающий экономические и экологические основы ее правового статуса, оценки земли и обязанности органов публичной власти, как это устанавливает ст. 1 [17].

В соответствии с п. «а» ст. 4 Королевского Законодательного Декрета Испании № 2/2008 от 20.06.2008 «Об утверждении сводного текста Закона “О земле”», все граждане Испании имеют право на достойное, соответствующее их возможностям и потребностям доступное жилье, разработанное и построенное в соответствии с представлениями любого человека о своем доме без шума и иных помех и загрязнений любого вида, превышающих максимальные пределы, установленные действующим законодательством, находящемся в надлежащей экологической обстановке [17].

Франция

Закон Франции № 2013-61 от 18.01.2013 «О мобилизации находящейся в публичной собственности земли для жилищных целей и об усилении обязательств по строительству социального жилья» [9] установил ряд дополнитель-

ных гарантий в рамках реализуемой французскими властями государственно социальной жилищной политики.

Пункт «I» ст. L3211-7 Общего кодекса собственности юридических лиц публичного права Франции (в редакции ст. 3 вышеуказанного Закона Франции № 2013-61 от 18.01.2013) устанавливает, что «государство вправе приступить к отчуждению земельного участка, находящегося в его собственности, на 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 и технические условия эксплуатации. Скидка не может превышать 50% для социальных арендованных жилищных облигационных займов на жилищные домовладения...» [4].

США

Первым наиболее важным американским законом о государственной жилищной политике стал Закон США «О жилье» 1949 г. [10]. Указанный Закон устанавливал гарантии и механизмы федерального финансирования программ по джентрификации трущоб, по реконструкции городов, были установлены меры стимулирующей государственной политики в сфере ипотечного страхования, было предусмотрено строительство более 800 тысяч единиц государственного жилья, закреплены механизмы финансовой поддержки исследований в сфере жилищной политики, гарантии финансовой поддержки сельских домовладельцев.

В настоящее время в США программы государственного жилищного обеспечения направлены на создание достойного и безопасного арендного жилищного фонда для малообеспеченных семей, лиц пожилого возраста и лиц с ограниченными возможностями [14].

Право на получение такого жилья имеют указанные категории лиц с определенным уровнем доходов, имеющие гражданство США или легальный иммиграционный статус. При этом, принимая решение о предоставлении такого жилья, уполномоченный орган публичной власти должен убедиться, что претендующее лицо и члены его семьи будут хорошими жильцами, и их привычки и действия не будут оказывать отрицательное влияние и причинять неудобства другим жильцам или окружающей среде. Такое жилье не является полностью бесплатным, для каждого арендатора жилья рассчитывается размер арендной платы в зависимости от размеров его заработка [8].

В США государственное жилищное обеспечение осуществляется за счет жилищного фонда, принадлежащего государству. Федеральный жилищный фонд (имеется в виду массив недвижимости) находится в собственности у Де-

партаментов жилищного обеспечения и городского развития США, а региональные — соответственно, в собственности у уполномоченных региональных органов публичной власти [15].

Представляет интерес опыт штата Калифорния (США). В соответствии со ст. 65580 Правительственного кодекса штата Калифорния доступность жилья имеет важнейшее значение для штата, и скорейшее достижение достойного жилищного обеспечения и подходящей среды обитания для каждого жителя штата Калифорния является одним из приоритетов высшего порядка. Достижение этой цели требует сотрудничества между государством и частным сектором в целях расширения жилищных возможностей и удовлетворения потребностей в жилье всего населения на всех экономических уровнях, а обеспечение жилья для семей с низким и средним уровнями доходов требует осуществления сотрудничества на всех уровнях публичного управления. Как устанавливает п. «d» ст. 65580 Правительственного кодекса штата Калифорния, на местные и региональные органы публичной власти возложены функции по содействию улучшению и развитию жилищного сектора для обеспечения жилищных потребностей всех экономических слоев общества [3].

Ранняя редакция указанной статьи предусматривала необходимость разработки и принятия местными органами публичной власти пятилетних жилищных программ [6].

Пятилетняя жилищная стратегия штата Калифорния (США) была направлена на максимизацию использования федеральных ресурсов для удовлетворения жилищных потребностей большинства населения штата. Штат при этом стремился поддержать деятельность в сфере жилищного обеспечения местных органов публичной власти и общественных организаций [6].

В основные цели Пятилетней жилищной стратегии штата Калифорния входило удовлетворение жилищных потребностей семей-арендаторов жилья с низким уровнем доходов, в том числе обеспечение возможностей для семей, впервые приобретающих жилую недвижимость; удовлетворение жилищных потребностей семей с низким уровнем доходов, собирающихся приобрести жилье; а также удовлетворение жилищных потребностей бездомных и иных специфических социальных групп, в том числе принятие мер по профилактике бездомности [6].

Швеция

В Швеции национальной целью государственной жилищной политики является создание и обеспечение рынка жилья, который будет работать в долгосрочной перспективе, и на котором потребители будут обеспечены выбором жилья, отвечающего их потребностям [11].

Для реализации такой политики органами публичной власти Швеции планировалось снизить налог на недвижимость для вновь построенных жилых домов, продлить период льготного налогообложения жилых домов до пятнадцати лет, а также продлить период, в течение которого для вновь построенных жилых домов применяется специально установленная арендная плата, до пятнадцати лет [11].

Некоторые реализованные меры также были направлены на то, чтобы упростить для владельцев жилых домов порядок сдачи в аренду помещений на ограниченный период времени [11].

Австралия

В Австралии органы публичной власти обеспечивают формирование и распределение государственного арендного жилищного фонда, предназначенного для обеспечения жильем лиц с низкими доходами [20].

Великобритания

Основы, приоритеты и инструменты реализации государственной жилищной политики в Великобритании регулируются Законом Великобритании «О жилье» от 2004 г. [5].

Некоторые выводы

Зарубежным правовым демократическим государствам свойственно наличие специальных законов о государственной жилищной политике дополнительно к законам (или кодексам) о правоотношениях в жилищной сфере (жилищным кодексам). В этих законах устанавливаются принципы и приоритеты, инструменты и задачи государственного управления и государственной политики в сфере жилищных отношений.

Отсутствие такого закона на федеральном уровне в Российской Федерации не может быть компенсировано отдельными законами субъектов Российской Федерации и федеральными подзаконными актами в рассматриваемой сфере, определяет существенный недостаток государственного управления в сфере жилищных отношений в России.

Причем из всех описанных выше зарубежных подходов, как нам представляется, наибольший интерес представляет испанский опыт государственного управления и государственной политики в сфере жилищных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Понкин И.В.* Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. — М., 2013.
- [2] Указ Президента РФ от 27.07.2013 № 651 «О Совете при Президенте Российской Федерации по жилищной политике и повышению доступности жилья» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 30. — Ч. II. — Ст. 4089.
- [3] California Government Code. URL: <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/calawquery?codesection=gov>.
- [4] Code général de la propriété des personnes publiques. URL: <http://legifrance.gouv.fr>.
- [5] Housing Act 2004. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents>.
- [6] Housing objectives, goals, policies and programs. URL: http://ci.carson.ca.us/content/files/pdfs/GenPlan/8-housing_goals.pdf.
- [7] 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.
- [8] HUD's Public Housing Program / U.S. Department of Housing and Urban Development. URL: http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/topics/rental_assistance/phprog.

- [9] Loi № 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. URL: <http://legifrance.gouv.fr>.
- [10] National Housing Act of 1949 (Title V of P.L. 81-171). URL: <https://bulk.resource.org/gao.gov/81-171/00002FD7.pdf>.
- [11] Objectives and priorities for the housing market / Government Offices of Sweden. URL: <http://www.government.se/sb/d/15486/a/184411>.
- [12] Pareja M.E., Sánchez M.T.M. La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro // Revista Galega de Economía. — 2012. — Vol. 21. — № 2. — P. 1–32.
- [13] Política de vivienda / Ministerio de Fomento. URL: http://www.fomento.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/arq_vivienda/politicaviv.
- [14] Public Housing / U.S. Department of Housing and Urban Development. URL: http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/ph.
- [15] Public Housing / The National Low Income Housing Coalition. URL: <http://nlihc.org/issues/public-housing>.
- [16] Real Decreto № 2066/2008, de 12 de diciembre de 2008, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009–2012 // Boletín Oficial del Estado. — 24.12.2008. — № 309. — P. 51090–51937.
- [17] Real Decreto Legislativo № 2/2008, de 20 de junio de 2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo // Boletín Oficial del Estado. — 26.06.2008.
- [18] Spicker P. Housing and urban policy. URL: <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/housing.htm>.
- [19] Tutin C. Social housing and private markets: from public economics to local housing markets // Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes / Ed. by K. Scanlon, C. Whitehead. — London: LSE London, 2008. — P. 47–61.
- [20] What is public housing? / Department of Immigration and border protection of Australian Government. URL: <http://www.immi.gov.au/living-in-australia/settle-in-australia/everyday-life/housing/publichousing.htm>.

FEATURES OF ADMINISTRATIVE REGULATION AND REALIZATION OF THE GOVERNMENT'S HOUSING POLICY: FOREIGN EXPERIENCE

O.E. Sidorina

The Department of Legal Support of State and Municipal Service
International Institute of Public Administration and Management
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
84, Vernadskiy av., Moscow, Russia, 119606

Article is devoted questions of the concepts, objectives and features of the government's housing policy at the present stage. Studied the experience of a number of foreign countries (USA, Spain, Sweden, the UK, France, Australia).

Key words: government's housing policy, exploitation and utilities providing of residential (housing) complexes and arrays, administrative law, public administration.

REFERENCES

- [1] *Ponkin I.V.* Obshhaja teorija publichnogo upravlenija: Izbrannye lekcii [Ponkin I.V. General Theory of Public Administration: Selected lectures] / International Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. — Moscow, 2013.
- [2] Ukaz Prezidenta RF ot 27.07.2013 № 651 «O Sovete pri Prezidente Rossijskoj Federacii po zhilishhnoj politike i povysheniju dostupnosti zhil'ja» [Presidential Decree of 27.07.2013 № 651 «On the Council under the President of the Russian Federation on housing policy and increase the availability of housing»] // Collection of Laws of the Russian Federation. — 29.07.2013. — № 30. — Ч. II. — Ст. 4089.
- [3] California Government Code. URL: <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/calawquery?codesection=gov>.
- [4] Code général de la propriété des personnes publiques. URL: <http://legifrance.gouv.fr>.
- [5] Housing Act 2004. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents>.
- [6] Housing objectives, goals, policies and programs. URL: http://ci.carson.ca.us/content/files/pdfs/GenPlan/8-housing_goals.pdf
- [7] 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.
- [8] HUD's Public Housing Program / U.S. Department of Housing and Urban Development. URL: http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/topics/rental_assistance/phprog.
- [9] Loi № 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. URL: <http://legifrance.gouv.fr>.
- [10] National Housing Act of 1949 (Title V of P.L. 81-171). URL: <https://bulk.resource.org/gao.gov/81-171/00002FD7.pdf>.
- [11] Objectives and priorities for the housing market / Government Offices of Sweden. URL: <http://www.government.se/sb/d/15486/a/184411>.
- [12] *Pareja M.E., Sánchez M.T.M.* La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro // Revista Galega de Economía. — 2012. — Vol. 21. — № 2. — P. 1–32.
- [13] Política de vivienda / Ministerio de Fomento. URL: http://www.fomento.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/arq_vivienda/politicaviv.
- [14] Public Housing / U.S. Department of Housing and Urban Development. URL: http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/ph.
- [15] Public Housing / The National Low Income Housing Coalition. URL: <http://nlihc.org/issues/public-housing>.
- [16] Real Decreto № 2066/2008, de 12 de diciembre de 2008, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009–2012 // Boletín Oficial del Estado. — 24.12.2008. — № 309. — P. 51090–51937.
- [17] Real Decreto Legislativo № 2/2008, de 20 de junio de 2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo // Boletín Oficial del Estado. — 26.06.2008.
- [18] *Spicker P.* Housing and urban policy. URL: <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/housing.htm>.
- [19] *Tutin C.* Social housing and private markets: from public economics to local housing markets // Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes / Ed. by K. Scanlon, C. Whitehead. — London: LSE London, 2008. — P. 47–61.
- [20] What is public housing? / Department of Immigration and border protection of Australian Government. URL: <http://www.immi.gov.au/living-in-australia/settle-in-australia/everyday-life/housing/publichousing.htm>.