

Владислав СИВАЧЁВ

СИСТЕМА И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

За обеспечение возможности реализации права на жилище в равной степени отвечают Президент РФ, органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти. Роль Президента РФ заключается в постановке ключевых задач, по которым должна осуществляться работа профильных государственных органов в целях обеспечения указанного права. Задачей законодательной ветви власти является создание эффективно действующей нормативной правовой базы. Основной массив полномочий, связанных с обеспечением права граждан на жилище, возложен на исполнительную ветвь власти, в этой связи органам исполнительной власти необходимо повышать эффективность своей работы, обобщать и внедрять лучшие практики по решению жилищной проблемы. Судебной ветви власти отведена особая роль в обеспечении права на жилище, которая обусловлена спецификой деятельности судов, а именно осуществлению правосудия. Для решения имеющейся жилищной проблемы необходимо осуществление эффективных и согласованных действий всех перечисленных субъектов, тем самым будет возможно достижение синергетического эффекта от целенаправленной совместной работы.

Ключевые слова: жилищная политика, жилищное строительство, органы государственной власти, право на жилище, система

В соответствии со ст. 2 Жилищного кодекса Российской Федерации¹ (далее – ЖК РФ) органы государственной власти в пределах своих полномочий должны обеспечивать условия для осуществления гражданами права на жилище.

С учетом того, что согласно ст. 10 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) государственная власть в Российской Федерации (далее – РФ) осуществляется на основе

¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.01.2005. № 1. Ч. 1. Ст. 14.

разделения на законодательную, исполнительную и судебную², за реализацию гражданами права на жилище в равной степени отвечают органы всех перечисленных ветвей государственной власти.

Особое место в системе органов государственной власти занимает Президент РФ. Как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, Президент РФ принимает необходимые меры по их обеспечению и охране. Являясь главой государства, он возглавляет и систему органов, обеспечивающих реализацию права граждан на жилище.

В части обеспечения права на жилище Президентом РФ, в рамках имеющихся полномочий, принимаются указы, которые касаются обеспечения жильем как отдельных категорий граждан (например, военнослужащих³ и ветеранов Великой Отечественной войны⁴), так и всех граждан РФ⁵. Такие указы содержат в себе конкретные поручения для исполнительных органов государственной власти. Например, речь идет о необходимости достижения целевых показателей к определенному сроку, о разработке нормативных правовых актов и т.п.

В целях совершенствования государственной жилищной политики, обеспечения условий для повышения доступности жилья для различных категорий граждан и развития жилищного строительства в 2013 г. при Президенте РФ был образован консультативный и координационный орган — Совет по жилищной политике и повышению доступности жилья (далее — Совет по жилищной политике).

К основным задачам Совета были отнесены следующие:

- координация реализации государственной жилищной политики;
- рассмотрение вопросов, связанных с повышением доступности жилья для различных категорий граждан;
- рассмотрение вопросов, связанных с развитием жилищного строительства;
- подготовка предложений Президенту РФ о дополнительных мерах государственного регулирования и государственной поддержки, направленных на повышение доступности жилья для различных категорий граждан⁶.

² Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 2016 г. № 428 «Об обеспечении жильем помещениями отдельных категорий военнослужащих — граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту» // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5301.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2008 г. № 714 (ред. от 09.01.2010 г.) «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2116.

⁵ Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2337.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 2013 г. № 651 (ред. от 23.05.2016 г.) «О Совете при Президенте Российской Федерации по жилищной политике и повышению доступности жилья» // СЗ РФ. 2013. № 30. Ч. 2. Ст. 4089 (утратил силу).

На наш взгляд, деятельность Совета по жилищной политике сводилась в основном к констатации существующих проблем, а также к постановке труднодостижимых задач, как, например, рост количественных показателей площади вводимого жилья, что само по себе не влечет улучшения жилищных условий граждан ввиду того, что доходы последних не позволяют им приобретать жилье без обращения к инструментам ипотечного кредитования.

Деятельность Совета, по-нашему мнению, была бы более продуктивной, если по итогам его заседаний вырабатывались конкретные меры, направленные на повышение доступности жилья для граждан. К подобным мерам можно отнести субсидирование ипотечных ставок для отдельных категорий населения, стимулирование развития малоэтажного индивидуального жилищного строительства и т.д.

Неэффективное межведомственное взаимодействие, а также частое несоблюдение целевых показателей, бюджетов и сроков реализованных федеральных целевых программ привело к широкому внедрению системы управления проектной деятельностью. В результате, в 2016 г. на смену Совету по жилищной политике пришел Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (далее — Совет по приоритетным проектам)⁷.

Основной задачей Совета по приоритетным проектам стало обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием РФ и реализацией приоритетных проектов.

Советом были определены 11 направлений, в рамках которых формируются приоритетные проекты. Одним из таких проектов стал проект «Ипотека и арендное жилье»⁸, основной целью которого стало улучшение жилищных условий граждан РФ путем обеспечения высоких темпов ввода жилья (увеличение ввода жилья с 88 млн кв. м в 2018 г. до 100 млн кв. м в 2020 г.) и стимулирования спроса (увеличение количества выданных ипотечных кредитов с 1 млн руб. в 2018 г. до 1,2 млн руб. в 2020 г.). Нам представляется, что достаточно перспективной может стать реализация приоритетного проекта в части развития в России арендного жилья, являющегося достаточно распространенным в зарубежных странах. Как уже ранее нами

⁷ Указ Президента РФ от 30 июня 2016 г. № 306 (ред. от 02.01.2017 г.) «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» // СЗ РФ. 2016. № 27 (часть 3). Ст. 4459.

⁸ Паспорт приоритетного проекта «Ипотека и арендное жилье» утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам: протокол от 19 октября 2016 г. № 8. Сайт Правительства России / URL: <http://government.ru/media/files/TfRpAuicTJKuwCENB1sHMUsQILtj77g.pdf> (дата обращения 10.09.2017).

отмечалось, работа консультативного органа при Президенте РФ должна заключаться в выработке конкретных вариантов решения жилищной проблемы. Полагаем, что деятельность Совета по приоритетным проектам будет более продуктивной, т.к. данный орган изначально сфокусирован на решение задач по конкретным направлениям, определенным Президентом РФ.

Таким образом, роль Президента РФ в обеспечении возможности реализации гражданами права на жилище заключается в постановке ключевых задач, по которым должна осуществляться работа профильных государственных органов. К таким задачам относятся снижение ипотечных ставок, оказание поддержки молодым семьям при приобретении жилья, совершенствование и внедрение новых правовых механизмов удовлетворения потребностей в жилье, а также в обеспечении необходимого взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в этой сфере.

Законодательная ветвь власти в лице Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ обеспечивает возможность реализации гражданами права на жилище в рамках своей основной деятельности — законотворчества. Законодательство представляет собой фундамент, на основе которого могут выстраиваться правоотношения, связанные с правом на жилище.

В этой связи задачей законодательной ветви власти является *создание эффективно действующей нормативной правовой базы*, с одной стороны, соответствующей запросам времени, а с другой — не нарушающей баланс частных и публичных интересов. В качестве примера приведем законодательство об участии в долевом строительстве объектов недвижимости, которое с момента появления подвергалось регулярной корректировке. Государство, в целях гарантирования прав граждан (дольщиков), устанавливало более строгие требования к застройщикам, имеющим право привлекать денежные средства граждан. Но в дальнейшем это привело к тому, что многие небольшие фирмы-застройщики лишились возможности использовать форму долевого строительства недвижимости для привлечения средств граждан и, соответственно, прекратили свою деятельность.

Впрочем, сегодня на уровне руководства государства уже ставится вопрос о возможности полного отказа от долевого строительства как формы приобретения жилья ввиду того, что данная форма является по сути суррогатной и была актуальна в процессе перехода к рыночному укладу экономической жизни. А в настоящее время следует отдавать *предпочтение строительству недвижимости застройщиками за счет привлечения средств банков и*, соответственно, продавать населению только готовое жилье.

По-нашему мнению, полный отказ от долевого строительства недвижимости может оказать существенное негативное воздействие

на рынок строительства жилья, который до сих пор находится в стагнации, т.к. банки не смогут обеспечить финансирование застройщиков в существующих объемах строительства. В этой связи государству необходимо более продуманно подходить к регулированию нормативной правовой базы, обеспечивая, как уже отмечалось, баланс частных и публичных интересов.

Для решения указанной задачи, в части, касающейся обеспечения права граждан на жилище, в Государственной Думе действует Комитет по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, к ведению которого отнесено предварительное рассмотрение и подготовка к рассмотрению Государственной Думой законопроектов и (или) проектов постановлений палаты по вопросам реализации жилищных прав граждан РФ⁹.

В свою очередь, в Совете Федерации вопросами государственной жилищной политики занимается Комитет по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (далее — Комитет). В рамках имеющихся полномочий данным Комитетом разрабатываются и предварительно рассматриваются законопроекты и поправки к ним, в т.ч. по вопросам реализации жилищных прав граждан. Комитетом осуществляется также подготовка заключений по принятым Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации федеральным законам¹⁰.

Наряду с указанными постоянно действующими органами нижней и верхней палат парламента действует совещательный и консультативный орган — Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ (далее — Совет законодателей РФ), в составе которого имеется Комиссия по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству¹¹.

Создание Совета законодателей РФ было обусловлено необходимостью, во-первых, *согласованного законодательного обеспечения* реализации государственной политики в сфере разграничения полномочий по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения с субъектами РФ (в числе которых регулирование жилищного законодательства); во-вторых, организации *взаимодействия* в законодательном процессе и обмена опытом парламентской деятельности.

⁹ Положение о Комитете Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству. Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / URL: <http://komitet2-24.km.duma.gov.ru/Polozhenie-i-voprosy-vedeniya> (дата обращения 10.09.2017).

¹⁰ Положение о Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d5240f49977a038998.pdf> (дата обращения 10.09.2017).

¹¹ Положение о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. Сайт Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации / URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru/Reglamentiruyushhie-dokumenty/item/37822/> (дата обращения 10.09.2017).

Полагаем, что наличие отдельных органов в структурах Государственной Думы и Совета Федерации, а также отдельной комиссии в их совместном совещательном и консультативном органе свидетельствует об особой важности вопросов, связанных с обеспечением права граждан на жилище, и, как следствие, о предметности рассмотрения всех законодательных инициатив, касающихся сферы жилищной политики.

Широкий круг полномочий, связанных с обеспечением права граждан на жилище, возложен на исполнительную ветвь власти в лице Правительства РФ. В рамках имеющихся полномочий Правительство РФ осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, в т.ч. в области жилищных отношений¹².

В целях содействия развитию жилищного строительства в Правительстве РФ функционирует Комиссия по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности РФ (далее – Комиссия). Основной задачей Комиссии является принятие решений об использовании находящихся в федеральной собственности земельных участков, а также решений о целесообразности передачи неэффективно используемых земельных участков, находящихся в собственности РФ, в государственную собственность субъектов РФ или муниципальную собственность для вовлечения данных земельных участков в сферу жилищного строительства.

За государственную политику и регулирование жилищной сферы в системе федеральных органов исполнительной власти непосредственно отвечает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (далее – Минстрой)¹³. Важное значение в структуре Минстроя принадлежит одноименному Департаменту, основными задачами которого является выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере жилищной политики и развития жилищного строительства, ипотечного жилищного кредитования, развития жилищных и жилищно-строительных кооперативов, рынка арендного жилья, долевого строительства многоквартирных домов¹⁴.

В 2015 г. в целях содействия развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере был создан единый институт развития в жилищной сфере (далее – Единый институт), которым было определено акционерное общество «Агентство ипотечного

¹² Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 (ред. от 07.08.2017 г.) «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6117.

¹⁴ Приказ Минстроя России от 10 марта 2016 г. № 138/пр «Об утверждении Положения о Департаменте жилищной политики Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации». Сайт Минстроя России / URL: <http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/53f/polozhenie-o-dzhp.pdf> (дата обращения 10.09.2017).

жилищного кредитования»¹⁵. Задачей названного АО является содействие Правительству РФ и Минстрою в проведении государственной жилищной политики. Речь прежде всего идет о развитии жилищной сферы, в т.ч. за счет привлечения в нее инвестиций, повышении доступности жилья и создании комфортных условий для проживания граждан РФ, формировании благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества.

К системе органов государственной власти, обеспечивающих реализацию права на жилище на региональном уровне, относятся высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (Администрация, Правительство, Кабинет Министров), высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), а также исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, к полномочиям которого относится реализация региональной жилищной политики.

Обеспечение возможности реализации гражданами права на жилище осуществляется также органами судебной власти. Как отмечает Е.Ю. Бархатова, «обеспечение реализации предусмотренных Конституцией прав и свобод человека и гражданина составляет основное содержание деятельности органов судебной власти»¹⁶. Соответственно, к системе органов государственной власти, обеспечивающих реализацию права на жилище, допустимо относить Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, а также федеральные арбитражные суды.

На наш взгляд, судам отведена особая роль в обеспечении реализации права на жилище, которая обусловлена спецификой их деятельности, а именно осуществлением правосудия, разрешением споров и рассмотрением дел, отнесенных к их компетенции, посредством судопроизводства.

При этом, как нам представляется, при разрешении дел, связанных с реализацией права на жилище, судам общей юрисдикции и арбитражным судам необходимо обращать внимание на правовые позиции Конституционного Суда РФ, решения которого обладают большей юридической силой, нежели акты других судов.

Таким образом, за реализацию гражданами права на жилище в равной степени отвечают Президент РФ, органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти. На наш взгляд, требуется повышение уровня взаимодействия между указанными органами при проработке мер, направленных на создание

¹⁵ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 225-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.) «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4351.

¹⁶ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2010. С. 118.

условий для улучшения жилищных условий граждан. Это позволит достичь синергетического эффекта в решении важнейшей социально-экономической задачи.

Таким образом, право на жилище обеспечивается на двух уровнях государственной власти, а именно:

- *на федеральном уровне*: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, Минстрой, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, а также федеральные арбитражные суды;
- *на уровне субъектов РФ*: законодательные (представительные) органы государственной власти, высшие должностные лица, высшие исполнительные органы государственной власти и исполнительные органы государственной власти, отвечающие за региональную жилищную политику.