Содержание

Введение

Глава 1. Место жилищного права в гражданском праве и системе российского права

1.1 Место жилищного права РФ

1.2 Источники жилищного права РФ

Глава 2. История становления и развития жилищного права РФ

2.1 Советское жилищное право

2.2 Жилищное право современной России

2.3 Принятие новой редакции Жилищного кодекса РФ как новый этап развития жилищных отношений в России

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Без преувеличения можно сказать, что жилищное право затрагивает интересы каждого гражданина независимо от возраста или имущественного положения. Каждый день, знает об этом человек или нет, его «житие-бытие» регулируется нормами жилищного законодательства. И от того, какие это нормы, каково их наполнение и содержание, в значительной степени зависит его жизнь.

С сожалением приходится констатировать, что государство долгое время было в долгу у общества не только за свою строительную политику, но и за отсутствие четкой, понятной, прозрачной и непротиворечивой системы жилищного законодательства.

До 1 марта 2005 г., т.е. до введения в действие нового Жилищного кодекса Российской Федерации, законодательство, регулирующее жилищные отношения, характеризовалось бессистемностью и большим количеством нормативных актов (акты приняты в разное время, на разном уровне – от инструкций до федеральных законов). Системные кодифицированные акты (Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик и Жилищный кодекс РСФСР) были приняты более 20 лет назад. Очевидно, что социально-экономические условия в стране настолько сильно изменились, что в 90-е гг. прошлого столетия и в начале XXI в. Основы фактически не действовали, а ЖК РСФСР применялся в той степени, в которой не противоречил законам, принятым позже. Гражданский кодекс Российской Федерации урегулировал отношения, связанные и с правом собственности на жилые помещения, и с договором найма жилого помещения.

Однако в целом жилищное законодательство до 1 марта 2005 г. не было упорядочено. Отсутствие единства правового регулирования жилищных отношений значительно усложняло осуществление государством последовательной жилищной политики, способствовало неопределенности в осуществлении гражданами своих жилищных прав. Кроме того, такое положение давало почву для многочисленных злоупотреблений.

Названные обстоятельства позволяют утверждать, что в Российской Федерации давно назрела необходимость новой (второй) кодификации жилищного законодательства, которая наконец-таки упорядочила бы регулирование жилищных отношений.

Новый ЖК РФ был принят государственной Думой 22 декабря 2004 г., одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 г., подписан Президентом Российской Федерации 29 декабря 2004 г., опубликован в «Российской газете» 12 января 2005 г.1 и, как уже указывалось, вступил в силу с 1 марта 2005 г.

Целью курсовой работы является исследование история становления и развития жилищного права РФ.

Задачи данной работы:

1. Рассмотрение истории становления жилищного права;

2. Анализ современных тенденций развития жилищного права;

При написании курсовой работы мною использованы следующие методы: формально-юридический, логический, статистический, исторический, метод сравнительного анализа.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

Глава 1. Место жилищного права в гражданском праве и системе российского права

1.1 Место жилищного права РФ

Жилищное законодательство в основной его части до 1980-х гг. включалось в состав гражданского законодательства, пока не было признано целесообразным подготовить и принять в качестве самостоятельных основополагающие жилищные законы - Основы жилищного законодательства и жилищные кодексы[[1]](#footnote-1). В течение 1983-1995 гг. жилищное законодательство России развивалось отдельно от гражданского законодательства. Во вступившей в силу с 1 января 1995 г. первой части Гражданского кодекса содержатся наиболее важные нормы, связанные с осуществлением прав на жилое помещение (гл. 18 и 35 ГК РФ). Согласно статье 288 ГК РФ, собственник владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему жилым помещением в соответствии с его назначением.

Предусматривается, что жилые помещения предназначены для проживания граждан и что гражданин, собственник жилого помещения, может использовать его для личного проживания и проживания членов его семьи. Гражданский кодекс устанавливает также, что жилые помещения их собственники могут сдавать другим гражданам для проживания на основании договора.

Вторая часть Гражданского кодекса включает в себя главу 35 "Наем жилого помещения", посвященную общему регулированию найма жилого помещения, при этом Кодекс "исходит из подразделения такого найма на наем жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования и наем жилого помещения в домах (квартирах) граждан и организаций, осуществляемый, как правило, на коммерческих началах (коммерческий наем)"[[2]](#footnote-2).

Вместе с тем в Гражданском кодексе прямо признается самостоятельное существование жилищного законодательства как отрасли законодательства. Это вытекает из Конституции, в которой отдельно упоминаются гражданское законодательство (п. "о" ст. 71) и жилищное законодательство (п. "к" ст. 72).

Например, в статье 288 ГК РФ указано, что "перевод помещений из жилых в нежилые производится в порядке, определяемом жилищным законодательством". В норме статьи 292 ГК РФ предусматривается: "Члены семьи собственника, проживающие в принадлежащем ему жилом помещении, имеют право пользоваться этим помещением на условиях, предусмотренных жилищным законодательством". Из этого следует, что гражданское законодательство регулирует отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением жилыми помещениями, лишь тогда, когда жилье становится предметом экономического оборота. Отношения собственности, вещные отношения в жилищной сфере – это области, регулируемые гражданским законодательством. В юридической литературе указывалось, что "многие законы и иные нормативные акты с равным основанием могут считаться актами как жилищного, так и гражданского законодательства. Сказанное относится и к Закону РФ "Об основах федеральной жилищной политики", и к Закону о приватизации, и к Закону РФ "О товариществах собственников жилья", и ко многим другим законам и подзаконным нормативным актам, рассчитанным как на собственно гражданские, так и на жилищные отношения. Четкую разграничительную линию между ними едва ли можно провести". В статье 672 ГК РФ дается общее определение договора найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования.

Одновременно в Гражданском кодексе указывается, что "договор социального найма жилого помещения заключается по основаниям, на условиях и в порядке, предусмотренных жилищным законодательством". По правилам жилищного законодательства определяется, например, пригодность жилого помещения для проживания.

Следовательно, наем жилого помещения социального использования и другие аспекты жилищных отношений - это в основном предмет регулирования жилищного законодательства. Действие жилищного закона может быть распространено и на некоторые категории граждан (таковы правовые акты о жилищных льготах, о предоставлении служебных жилых помещений, общежитий и других специализированных жилых помещений).

Вопрос о месте жилищного права в системе российского права является дискуссионным уже в течение нескольких десятилетий. По этому поводу в юридической науке высказаны многочисленные и самые разнообразные точки зрения, которые можно свести к трем основным группам. Одни авторы считают, что жилищное право - это институт[[3]](#footnote-3) или даже подотрасль[[4]](#footnote-4) гражданского права, другие - что жилищное право представляет собой комплексную отрасль права. Такой вывод впервые сделал еще в 1947 г. В.К. Paйxep[[5]](#footnote-5). Он писал, что жилищные отношения регулируются нормами трех институтов: административно-правового института распределения жилья, гражданско-правового института договора найма жилого помещения, кооперативно-правового института по обеспечению жилой площадью в домах жилищно-строительных кооперативов.

По мнению В.К. Райхера, данные отношения входят во вторичное образование системы права - комплексную отрасль права. Эту позицию впоследствии поддержали и другие ученые[[6]](#footnote-6).

Действительно, разделение всей системы правовых норм на различные отрасли права происходит не по одному, а по разным основаниям и на разных уровнях. По мнению А.В. Мицкевича, подобное разделение свидетельствует о многообразии общественной жизни и потребностей, обусловливающих формирование системы права[[7]](#footnote-7). Профессор Ю.К. Толстой приходит к выводу о существовании двух типов отрасли права: основных и комплексных. Последние состоят из норм, взятых из основных отраслей права, регулируют разнородные отношения, занимают, по мнению Ю.К. Толстого, лишь условное место в систематике права[[8]](#footnote-8).

Жилищное право - это комплексная отрасль, в которой объединены нормы и правовые институты гражданского (большая часть норм), административного и других отраслей права. Так, С.С. Алексеев в книге "Теория права", используя системный подход к структурному анализу, приходит к выводу о существовании определенной иерархии в строении правовой материи, различных уровней в системе права и, в частности, выделяет в правовой системе вторичные образования - комплексные отрасли права. Своеобразие таких правовых образований в системе права проявляется в том, что нормы, составляющие комплексную отрасль, как бы определены "по двум адресам". Во-первых, они выступают как нормы основных отраслей права (например, конституционного); во-вторых, будучи нормами основных отраслей права и оставаясь таковыми, вместе с тем входят во вторичную правовую структуру - так называемую комплексную отрасль права.

Итак, понятие жилищного права в широком смысле было сформулировано на базе содержания и смысла жилищных законов (Жилищного кодекса РСФСР, Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, Законов РФ "Об основах федеральной жилищной политики", "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" и др.), в которых "жилищные отношения" как предмет жилищного права охватывали все разнообразные виды жилищных отношений, а не только отношения пользования жилыми помещениями. Как комплексная отрасль права (правовой комплекс) жилищное право регулирует отношения, складывающиеся в процессе пользования жилыми помещениями, предоставления их в пользование, управления и эксплуатации жилищных фондов, т.е. общественные отношения, возникающие в процессе реализации права на жилище. Специфической чертой общественных отношений, регулируемых нормами жилищного права, является то, что они возникают, существуют и развиваются, главным образом, по поводу особого материального объекта – жилища (жилого дома, квартиры, комнаты и т.д.), специально предназначенного для проживания граждан.

Понятие "жилищное право" в широком смысле сформулировано на базе содержания и смысла жилищных законов - Жилищного кодекса России, законов об основах жилищной политики, о приватизации и других, в которых жилищные отношения как предмет жилищного права охватывают все разнообразные виды жилищных отношений, а не только отношения пользования жилыми помещениями. Жилищное право заимствует методы правового регулирования, используемые в других, основных отраслях права. Например, для отношений пользования жилыми помещениями характерен гражданско-правовой метод (с использованием административно-правовых средств); для отношений распределения (предоставление) жилья, управления жилищным фондом, других отношений организационного, управленческого характера - метод административного права (метод власти- подчинения). Вместе с тем жилищное право - это не механическая совокупность разнообразных правовых норм. В процессе кодификации жилищно-правовой материал был не просто систематизировано изложен в законах и Жилищном кодексе, а переработан и обогатил содержание правовых норм, восполнил пробелы в праве, ввел в юридическую ткань новые, особые системныенормативные правовые обобщения (в том числе понятие "жилищные отношения"), что позволило создать относительно самостоятельное комплексное правовое образование.

1.2 Источники жилищного права РФ

Источники жилищного права можно подразделить на две большие группы:

- законы Российской Федерации и принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты;

- законы и другие нормативные акты, принятые субъектами Федерации.

Охарактеризуем основные источники жилищного права.

1) Конституция России является правовой основой жилищного законодательства: нормы, содержащиеся в Основном законе страны, определяют содержание других нормативных актов, регулирующих жилищные правоотношения. Конституция относит жилищное законодательство к совместному ведению Федерации и ее субъектов (п. "к" ч. 1 ст. 72), в отличие от гражданского законодательства, которое относится к исключительному ведению Российской Федерации[[9]](#footnote-9).

2) Жилищный кодекс России от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ, вступивший в силу с 1 марта 2005 г. (опубликован в "Российской газете" 12 января 2005 г. N 1), знаменует собой новую эпоху в развитии жилищных отношений в нашей стране[[10]](#footnote-10).

3) Согласно Закону РФ от 4 июля 1991 г. N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", государственные и муниципальные органы могут бесплатно передавать в собственность граждан по их просьбе занимаемые ими жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищных фондов. Этот Закон содержит правила приватизации жилищного фонда России и является правовым основанием для изменения формы собственности па конкретное жилое помещение у конкретного лица.

4) Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет систему законодательства о градостроительстве, регулирует вопросы обеспечения права граждан на благоприятную среду жизнедеятельности, на выбор места жительства в пределах России при осуществлении градостроительной деятельности, на соблюдение требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил. Градостроительный кодекс регулирует также вопросы застройки территорий городских и сельских поселений, устанавливает государственные градостроительные нормативы и правила, контроль над градостроительной деятельностью, ответственность за нарушение законодательства России о градостроительстве.

5) Закон РФ от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", будучи административно-правовым актом, является и источником гражданского права, поскольку обязывает граждан регистрироваться по месту проживания и ограничивает возможность их пребывания на некоторых территориях страны.

6) Федеральный закон от 21 июля 1997 г. "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и принятая на основании этого Закона и в соответствии с ним Инструкция о порядке государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения[[11]](#footnote-11).

7) Важнейшим источником жилищного права является Гражданский кодекс, в частности, глава 35 "Наем жилого помещения" (ст. 671-688 ГК РФ).

8) Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ) содержит нормы об ответственности за административные правонарушения в области охраны собственности, в частности, за нарушение правил пользования этими помещениями, содержания и ремонта жилых домов или помещений, нормативов обеспечения населения коммунальными услугами (ст. 7.21-7.23 КоАП РФ).

9) Земельный кодекс России от 25 октября 2001 г.[[12]](#footnote-12) (ЗК РФ) регулирует правовое положение, в частности, земель поселений, т.е. земель, используемых и предназначенных для застройки и развития городских и сельских поселений. В статье 83 ЗК РФ специально указывается, что правила землепользования и застройки городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются законами этих субъектов.

Земельный кодекс устанавливает институт зонирования территорий, который предусматривает, в частности, установление жилой территориальной зоны в составе земель поселений (ч. 1 ст. 85).

Земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой, малоэтажной смешанной и многоэтажной смешанной жилой застройки, а также для иных видов застройки согласно градостроительным регламентам (ч. 5 ст. 85 ЗК РФ).

Законодательную деятельность субъекты Федерации ведут путем принятия отдельных нормативных актов, например:

- Положения о порядке и условиях передачи государственного и муниципального жилищных фондов в собственность граждан в г. Москве (утверждено постановлением Правительства г. Москвы от 27 августа 1991 г.);

- решения "О приватизации жилищных помещений", принятого Санкт-Петербургским городским Советом народных депутатов 27 октября 1992 г.;

- решения от 24 мая 1993 г. "Об условиях и порядке приватизации жилья в городе Санкт-Петербурге".

Многочисленность и разнообразие подобных актов затрудняют решение конкретных жилищных вопросов[[13]](#footnote-13).

К числу источников жилищного права следует относить и постановления пленумов Верховных Судов СССР и Российской Федерации.

Особое место в жилищном законодательстве стали занимать международно-правовые акты после того, как Конституция определила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы России (ч. 4 ст. 15). В Конституцию вошли нормы о жилищных правах, заимствованные из Всеобщей декларации прав человека, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.[[14]](#footnote-14)

Конституционные нормы о жилищных правах, в свою очередь, стали основой для разработки других нормативных актов по жилищному праву.

Глава 2. История становления и развития жилищного права РФ

2.1 Советское жилищное право

В 1917 г. идеи большевиков о экспроприации домов буржуазии и переселения в них из трущоб и подвалов рабочих были развиты В.И. Лениным в дополнении к проекту декрета Петроградского Совета "О реквизиции теплых вещей для солдат на фронте", которое называлось "О реквизиции квартир богатых для облегчения нужды бедных"[[15]](#footnote-15). В соответствии с ним домовым комитетам вменялось в обязанность взять на учет богатые квартиры, подлежащие реквизиции, а районным Советам рабочих и солдатских депутатов - утверждать списки и порядок занятия квартир беднотой. 20 ноября (3 декабря) 1917 г. В.И. Ленин составил "Тезисы закона о конфискации домов с сдаваемыми внаем квартирами"[[16]](#footnote-16), которые стали основой "жилищного передела" – выселения буржуазии из ее домов и заселения их семьями рабочих из подвалов, трущоб, казарм. В "Тезисах" предусматривалась также национализация всей городской земли; в них были намечены главные направления жилищной политики Советского государства и заложены принципы управления общественным жилищным фондом.

Изложенные в "Тезисах" идеи нашли дальнейшее отражение в декрете СНК РСФСР от 23 ноября (6 декабря) 1917 г. "Об отмене частной собственности на городские недвижимости" и декрете ВЦИК от 6 (29) декабря 1917 г. "О запрещении сделок с недвижимостью"[[17]](#footnote-17). На основе этих актов Советы рабочих и солдатских депутатов изымали из частного владения крупные капиталистические дома и строения и передавали их в ведение Советов. Критерием, определявшим право на экспроприацию, был минимум доходности жилых помещений, определяемый в зависимости от местных условий[[18]](#footnote-18).

Право национализации домов предоставлялось местным Советам. Домовладения и другое недвижимое имущество, нажитое своим трудом, экспроприации не подлежали. В дальнейшем декретом от 25 мая 1920 г. "О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения" было установлено, что изъятию подлежала вся жилая площадь сверх норм, установленных исполкомами местных Советов, как у граждан, так и у учреждений. Декрет обязывал граждан содержать жилые помещения в надлежащем санитарном состоянии, а контролировали выполнение распоряжений особые отряды при местных Советах. Санитарные инспекции жилищно-земельных отделов местных Советов имели право подвергать наказанию в административном порядке граждан, допускавших антисанитарное состояние жилищ, портивших их, нарушавших правила общежития, а также лишать таких граждан свободы сроком до одного месяца или привлекать к принудительным работам сроком до трех месяцев[[19]](#footnote-19). Таким образом, в 1917-1921 гг. в стране были проведены крупные мероприятия, позволившие сосредоточить в руках местных Советов в городах около 18% жилых домов.

Однако камнем преткновения стал вопрос о том, как организовать эффективное управление и использование всех богатств общества, в том числе и в сфере жилищно-коммунального хозяйства. На практике испытывали разные механизмы. Например, управлять жилыми домами, принадлежавшими местным Советам, были обязаны домовые комитеты, которые избирались на общих собраниях жильцов.

Главным в их деятельности было переселение рабочих из подвалов и трущоб в квартиры буржуазии, перераспределение и уплотнение жилой площади. Постановлением СНК РСФСР от 23 мая 1921 г. "О мерах улучшения жилищных условий трудящегося населения и о мерах борьбы с разрушением жилищ" предусматривалось привлечение проживавших в домах граждан к контролю над работой по управлению домовых комитетов и к повышению ответственности жителей за сохранность домов[[20]](#footnote-20). 18 июля 1921 г. был подписан декрет об обязательном привлечении средств жильцов для ремонта домов путем внесения денежных средств, личного труда или материалов в размерах, пропорциональных занимаемой площади[[21]](#footnote-21).

На основании постановления СНК РСФСР от 8 августа 1921 г. "Об управлении домами" руководство муниципализированным жилищным фондом оформляется в единую систему. В соответствии с этим постановлением к управлению муниципализированными домами привлекались трудящиеся, проживавшие в этих домах. Им предоставлялось право избирать на один год заведующих домами[[22]](#footnote-22).

С 1921 г. в городах создаются жилищные товарищества, которым передавались муниципализированные строения. Они становятся наиболее устойчивой формой управления жилищным хозяйством. В эти годы с помощью государства формируется и жилищная кооперация. С 1924 г. основной формой управления жилищным хозяйством становятся жилищно-арендные кооперативные товарищества - ЖАКТы, призванные восстанавливать хозяйство арендуемых у государства домов, содержать их в надлежащем состоянии и удовлетворять потребности членов товарищества в жилой площади.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. "О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах" управление всем государственным жилищным фондом было возложено на местные Советы и на государственные предприятия и учреждения, которые имели в своем ведении жилые дома[[23]](#footnote-23). Бурное развитие промышленности, транспорта, строительства, городского хозяйства вело к росту городского населения страны, что, в свою очередь, требовало больших капитальных вложений в государственное и кооперативное жилищное строительство. Уже к 1940 г. весь городской жилищный фонд СССР составлял 421 млн. кв. м общей площади[[24]](#footnote-24).

Однако этого было недостаточно для того, чтобы улучшить жилищные условия граждан. Великая Отечественная война затормозила развитие городского хозяйства в целом и жилищно-коммунального в частности, невозможно было выделить большие средства из бюджета на строительство и содержание жилищного фонда. Коренной перелом в решении жилищной проблемы произошел в 1960-е гг. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. "О развитии жилищного строительства в СССР" была поставлена задача в кратчайшие сроки достигнуть значительного прироста жилищного фонда страны[[25]](#footnote-25).

В третьей Программе партии на ближайшие 10-15 лет ставилась даже такая задача, как обеспечение каждой семьи, в том числе молодоженов, благоустроенной квартирой, отвечающей требованиям гигиены и культурного быта[[26]](#footnote-26). И хотя эти планы не были полностью выполнены, объемы жилищного строительства в 70-е гг. впечатляют. Жилищный фонд городов и рабочих поселков к 1971 г. по сравнению с дореволюционным периодом увеличился в 8,5 раза. Средняя обеспеченность жителя в этом же году составила 11 кв. м общей площади. По числу построенных квартир на тысячу человек населения Советский Союз занимал одно из первых мест в мире[[27]](#footnote-27).

Тем не менее жилищная проблема оставалась острой.

К началу перестройки в СССР в очереди на получение жилья стояли 14 млн. семей (40 млн. человек). Больше всего нуждающихся в жилье было в РСФСР - более 8 млн. семей. При этом 30 млн. кв. м (17% всего жилищного фонда России) оказались размещенными в ветхих и аварийных строениях, более 14% государственного и муниципального жилищных фондов России нужно было срочно ремонтировать[[28]](#footnote-28).

2.2 Жилищное право современной России

С переходом к рыночной экономике поставлена задача - создать рынок жилья, преодолеть отрицательные последствия уравнительного распределения жилья. С этой целью была проведена приватизация жилых помещений, т.е. бесплатная передача в собственность граждан занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах. В настоящее время приватизирована большая часть государственного и муниципального жилья[[29]](#footnote-29).

В стране реализуется несколько программ жилищного строительства, основной из них является государственная целевая Программа "Жилище" 1993 г., которая предусматривала довести объемы жилищного строительства и ввода жилья в эксплуатацию к 1995 г. до 50-56 млн. кв. м[[30]](#footnote-30), однако она не была полностью выполнена, срок ее реализации продлен до 2001 г.[[31]](#footnote-31)

29 марта 1996 г. Президент России издал Указ "О новом этапе реализации государственной целевой Программы "Жилище"[[32]](#footnote-32), в котором поставлены следующие задачи:

- обеспечить возможность улучшения жилищных условий для семей со скромным и средним достатком путем внедрения в практику долгосрочных жилищных кредитов на приемлемых условиях, предоставления субсидий на строительство и приобретение жилья, оказания помощи в развитии индивидуального жилищного строительства и других мер государственной поддержки граждан, нуждающихся в жилье;

- увеличить объемы и повысить качество жилищного строительства;

- расширить права органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в улучшении жилищных условий граждан, в проведении жилищной реформы.

Разрешение жилищной проблемы в России осложняется необходимостью обеспечить жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Для рационального регулирования потоков граждан, выезжающих из этих мест, 10 июля 1995 г. Была принята федеральная Программа "Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей"[[33]](#footnote-33), в которой предусмотрены два этапа решения этой проблемы, а также определены основные источники финансирования жилищного строительства: средства из федерального и муниципального бюджетов, из бюджета субъектов Российской Федерации северных территорий, личные средства северян, льготные кредиты, безвозмездные субсидии и др.

2.3 Принятие новой редакции Жилищного кодекса РФ как новый этап развития жилищных отношений в России

Большинство норм Жилищного кодекса РСФСР 1983 г. уже давно устарело и не соответствовало стихийно развивающимся в русле рыночных преобразований жилищным отношениям.

Реальность требовала соответствующего духу времени законодательного закрепления. После принятия Жилищного кодекса России были признаны утратившими силу некоторые законы и иные нормативные правовые акты.

В Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 г. проблема качества и доступности жилья поставлена на первое место среди других социально-экономических задач, затрагивающих, как подчеркнул Президент, "практически каждого гражданина, каждую российскую семью".

В настоящее время приняты четыре составляющих оценки развития станы: реальные доходы граждан, обеспеченность жильем, уровень образования и здравоохранения. Два первых показателя тесно связаны с проблемой доступности жилья.

Проблема повышения обеспеченности граждан жильем делится на две взаимосвязанные задачи:

а) расширить объемы и улучшить качество жилищного строительства, т.е. увеличить предложение на рынке жилья;

б) повысить возможности граждан в приобретении жилья, т.е. увеличить платежеспособный спрос на рынке жилья.

Общий объем жилищного фонда России составляет 2,85 млрд. кв. м (19 млн. жилых строений). Однако из них 62,1% старше 30 лет, 3,1% (88,7 млн. кв. м) - это ветхий и аварийный фонд, в котором проживают более 2,5 млн. человек. Более 15 млн. человек проживают в панельных зданиях, построенных в 50-60 гг., около 40 млн. человек - в неблагоустроенных квартирах. Средняя обеспеченность жильем в России составляет 19,7 кв. м на человека. Это в 2-3 раза меньше, чем в развитых странах (например, Мадрид - 24, Париж, Лондон - 32, Стокгольм - 40 кв. м на человека).

Падение объемов строительства жилья связано с тем, что в условиях перехода к рынку доля капитальных вложений государства в данный сектор экономики сократилась с 85% в конце 80-х годов до 20% в настоящее время. При этом до сих пор не сформированы механизмы, обеспечивающие приток необходимого объема внебюджетных инвестиций. Главная причина - в административных и бюрократических барьерах, препятствующих внедрению рыночных механизмов в инвестиционно-строительную деятельность.

Велика зависимость инвесторов и строителей от местных администраций при выделении земельных участков под застройку. Требуют срочного решения проблемы, связанные с получением исходной разрешительной документации, согласованием и проведением экспертиз градостроительной и проектной документации. Не применяются конкурентные процедуры предоставления участков на торгах.

От подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до утверждения акта приемки объекта в эксплуатацию и государственной регистрации права на объект недвижимости проходит от 1,5 до 3,5 лет. В этом процессе может быть задействовано от 25 до 40 различных инстанций, в которых надо получить до 200 подписей. Все это в конечном итоге приводит к удорожанию строительства и повышению цены жилья. В настоящее время наблюдается устойчивый рост цены на жилье на первичном и вторичном рынках (например, только за 2004 г. цены в регионах выросли на 26%, в Москве - на 45%). Средняя цена на первичном рынке в два-три раза превышает себестоимость строительства. Цена на вторичном рынке приближается к цене на первичном рынке, что свидетельствует о дефиците жилья.

Система ипотечного жилищного кредитования разворачивается, ее составной частью являются надежные и прозрачные в финансовом отношении механизмы накопления средств гражданами в целях приобретения жилья. Однако при существующей законодательной базе возникающие во многих регионах России подобные схемы, в том числе схемы долевого участия в строительстве и жилищно-накопительные кооперативы, обладают повышенными рисками для граждан, поскольку отсутствуют механизмы, гарантирующие возвратность вложенных ими средств. Все это привело к тому, что:

- стоят в очереди на улучшение жилищных условий 4,43 млн. семей (8,6%);

- время ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами составляет 15-20 лет;

- число желающих улучшить жилищные условия - 61% (31,6 млн. семей);

- общая потребность в жилье составляет около 1,57 млрд. кв. м (55% имеющегося фонда);

- за 2003 г. улучшили жилищные условия 230 тыс. семей (0,7% желающих).

Из-за резкой дифференциации населения по уровню доходов разрешение жилищной проблемы для большинства желающих более чем затруднительно. При этом в очереди стоят не только малоимущие, но и те, кто в состоянии самостоятельно, используя кредит или частичную помощь государства, приобрести жилье.

В жилищном законодательстве существуют несомненные пробелы, сдерживающие:

1) спрос на рынке жилья, в том числе:

а) все еще высокие процентные ставки по ипотеке (11-13%);

б) высокие цены на жилье;

в) смешанный состав очереди на получение социального жилья;

г) высокие ограничения в области определения жилищных прав;

2) предложение на рынке жилья, в том числе:

а) большое количество согласований исходной разрешительной документации;

б) отсутствие земельных участков с инфраструктурой и процедур доступа к этим участкам[[34]](#footnote-34).

По оценкам экспертов, наиболее тяжелая ситуация в этом вопросе сложится в 2007 г., поэтому муниципалитетам необходимо уже сегодня приступать к разрешению жилищной проблемы.

В основной своей части сектор жилищного строительства приватизирован - 90% строительных организаций являются частными компаниями. Требования рынка обусловили переход строительного комплекса на новые, более прогрессивные конструкционные системы, т.е. уменьшение доли крупнопанельного и преобладание кирпичного, каменного, монолитного и сборно-монолитного строительства.

Для существенного увеличения объемов и качества жилищного строительства, формирования рынка доступного жилья необходимо снять организационные, административные и нормативные правовые ограничения.

Новая редакция Градостроительного кодекса наряду с Земельным кодексом и другими федеральными законами должна обеспечить комплексность и взаимосогласованность норм, регулирующих деятельность по территориальному планированию, подготовке и реализации инвестиционных проектов в сфере жилищного и иного строительства, устранить препятствия, стоящие перед инвестированием в недвижимость и жилищное строительство, урегулировать деятельность в этой сфере государства, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, выработать правила землепользования с целью застройки на территории муниципальных образований. Более полутора десятков законопроектов направлены на снятие ограничений и развитие системы ипотечного жилищного кредитования и привлечение инвестиций в жилищное строительство, уменьшение транзакционных издержек, в том числе за счет отмены нотариального удостоверения договора ипотеки (сегодня - 1,5% от суммы сделки), на формирование кредитных историй и системы страхования ипотечных кредитных рисков.

Формирование и реализация государственной политики, направленной на решение жилищной проблемы, в настоящее время определяется Федеральной целевой программой "Жилище" на 2002-2010 гг. Программа устанавливает следующие количественные приоритеты:

а) сокращение времени ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами с 15-20 лет до 5-7 лет;

б) обеспечение такого уровня доступности приобретения жилья, при котором средняя стоимость стандартной квартиры размером 54 кв. м будет равна среднему совокупному денежному доходу семьи из трех человек за три года. В настоящее время Программа включает девять подпрограмм.

1. "Государственные жилищные сертификаты".

2. "Обеспечение жильем граждан Российской Федерации, подлежащих отселению с комплекса "Байконур".

3. "Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного фонда".

4. "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации".

5. "Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф".

6. "Обеспечение жильем беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации".

7. "Обеспечение жильем молодых семей".

8. "Обеспечение жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей".

9. "Мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан"[[35]](#footnote-35).

В 2004 г. закончился первый этап этой Программы, который можно назвать предварительным, когда было разработано большинство подпрограмм, накоплен первый опыт их реализации и координации. Программа финансируется и выполняется с превышением плановых показателей. Однако ясно определились и основные недостатки:

а) дефицит федеральных бюджетных ассигнований на выполнение обязательств государства по обеспечению жильем граждан России;

б) отсутствие концентрации федеральных бюджетных ассигнований на главных направлениях, их распыление по девяти подпрограммам и пяти государственным заказчикам, по всем регионам;

в) отсутствие консолидации бюджетных ассигнований федерального, регионального и муниципального уровней;

г) слабое использование внебюджетных источников финансирования Программы, в том числе личных средств граждан;

д) отсутствие конкретных мероприятий, направленных на увеличение объемов жилищного строительства.

С 2005 г. начался второй, основной, шестилетний этап Программы. С целью повышения ее эффективности необходимо:

а) изменить акцент Программы, подчеркнув направленность на решение проблемы формирования и развития рынка жилья;

б) учесть вопросы, связанные с принятием пакета законопроектов, направленных на развитие рынка доступного жилья, и необходимость разработки и принятия нормативных актов федерального и регионального уровней с целью реализации указанного пакета законопроектов;

в) выделить в Программе два основных блока подпрограмм, направленных на государственное стимулирование:

- спроса на рынке жилья путем адресной целевой поддержки отдельных категорий граждан, перед которыми государство имеет установленные законом обязательства;

- предложения на рынке жилья путем формирования инженерной инфраструктуры, участков для строительства жилья, а также реформирования и модернизации жилищно-коммунального хозяйства.

Опыт реализации Программы "Жилище" в качестве государственного заказчика-координатора позволяет сделать вывод о том, что наиболее эффективное использование средств федерального бюджета, предназначенных для выполнения установленных законом обязательств государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, достигается тогда, когда эти средства направляются в виде адресных целевых субсидий в форме государственных жилищных сертификатов.

Основу второго блока должна составить новая подпрограмма с рабочим названием "Формирование участков под жилищное строительство". В этой подпрограмме и частично в подпрограмме "Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного фонда" в соответствии с новым Градостроительным кодексом необходимо разработать и реализовать механизм выделения и инженерного обустройства участков, имеющих комплект исходно-разрешительной документации для строительства жилья, и способы реализации таких участков инвесторам- застройщикам на конкурсной основе. Финансирование работ по формированию участков будет вестись на паритетных началах за счет регионального (муниципального) и федерального бюджетов, федеральные средства предоставляются на возвратной основе (например, беспроцентный кредит). При этом наносится серьезный удар по коррупции и взяткам в строительном процессе[[36]](#footnote-36).

Ежегодно на реализацию названных подпрограмм необходимо выделять из федерального бюджета не менее 8 млрд. руб., в том числе не менее 5 млрд. руб. по подпрограмме "Формирование инженерной инфраструктуры для строительства жилья". В качестве перспективы представляется возможным использовать на указанные цели займы международных финансовых организаций, в том числе средств Всемирного Банка. Представляется, что строительный комплекс России способен решить задачи, поставленные перед ним в Послании Президента России 2004 г. Сегодня ему для этого нужны земля, инженерная инфраструктура и воля руководителей всех уровней и ветвей власти. Необходимо совершенствовать региональное законодательство и нормативную базу в целом, формировать региональные программы и проекты, генеральные планы и планы застройки в соответствии с принятыми на федеральном уровне решениями.

С 1 января 2006 г. в России стартовал приоритетный национальный проект "Доступное и комфортное жилье - гражданам России", рассчитанный на шесть лет (до 2012 г.). Он включает подготовительный (2005 г.), первый (2006-2007 гг.) и второй этапы (2008-2010 гг.). На первом этапе

Президент России определил четыре приоритета:

- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;

- повышение доступности жилья;

- увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры;

- выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем установленных категорий граждан.

Каждый из них будет выполняться по-своему. Для реализации первого приоритета предусмотрены государственная поддержка системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов и развитие инфраструктуры рынка ипотечных ценных бумаг. Это позволит увеличить объем ипотечного.

Заключение

Современное жилье как элемент материальной культуры прошло длинный исторический путь: от естественных укрытий и пещер - первых пристанищ наших предков - до современных домов-небоскребов, оборудованных сложной инженерной техникой. На разных этапах развития общества поразному решались вопросы обеспечения граждан жильем.

В дореволюционной России жилищное хозяйство находилось в основном в руках частных предпринимателей и было наиболее отсталым в мире. По низкому уровню благоустройства и уплотненности жилища, по антисанитарии Россия занимала первое место в Европе. По статистике, средняя обеспеченность жилой площадью в городах России в 1913 г. составляла 4,5 кв. м, фактическая же обеспеченность была еще ниже.

Россия была аграрно-индустриальной страной, что и определяло состав ее населения: 82% жителей проживало в сельской местности и, как правило, в собственных избах без элементарных удобств. Накануне Первой мировой войны жилищный фонд городов России составлял 180 млн. кв. м, из которых 80% составляли одноэтажные деревянные и малоразмерные дома, находившиеся в собственности граждан.

В 1917 г. с приходом к власти большевиков немедленно, они приступили к решению жилищного вопроса в соответствии со своими программными документами, в частности с первой Программой партии 1903 г., в основе которых лежали идеи экспроприации домов буржуазии и переселения в них из трущоб и подвалов рабочих.

С переходом к рыночной экономике основная ставка сделана на то, чтобы потребность в жилье удовлетворялась не за счет общественных фондов потребления, а за счет собственных средств граждан. Государство должно поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права граждан на жилище (ст. 40 Конституции России). В то же время провозглашается, что малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального и других жилищных фондов.

Список использованной литературы

Брауде И.Л. Некоторые вопросы системы советского права//Ученые записки ВИЮН. М., 1955. Вып. 4. С. 21;

Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 233.

Крашенинников П.В. Наем жилого помещения//Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. М., 1996. С. 350.

Корнеев С.М. Основные тенденции развития жилищного права в условиях становления рыночной экономики//Гражданское право России при переходе к рынку. М., 1995. С. 150;

Ленин В.И. Полн. собр. соч. 4-е изд. Т. 54. С. 380.

Лыкова Э.Б. Жилищное право России: Учебное пособие. Воронеж, 2002. С. 170.

Материалы ХХII съезда КПСС. М., 1962. С. 390.

Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства//Ученые записки ВНИИСЗ. 1967. Вып. 11. С. 14.

Народное хозяйство СССР в 1970 году: Стат. ежегодник. М., 1971. С. 68.

Никитюк П.С. Жилищное право. Кишинев, 1977. С. 19-22.

Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М., 1947. С. 189, 190.

Седугин П.И. Право на жилище в СССР. М., 1983. С. 41-52.

Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. М., 1998. С. 13.

СЗ СССР. 1937. N 69. Ст. 314.

СП СССР. 1957. N 16. Ст. 162.

САПП РФ. 1993. N 28. Ст. 2593.

СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 183, 1254, 2936.

Толстой Ю.К. Кодификация гражданского законодательства в СССР (1961-1965 гг.): Автореф. дис.... докт. юрид. наук. Л., 1970. С. 10, 11.

Фаршатов И.А. Жилищное законодательство. Практика применения, теоретические вопросы. М.: Инфра-М, 2001. С. 49.

Чигир В.Ф. Советское жилищное право. Минск, 1968. С. 22; Основы советского жилищного законодательства. Свердловск, 1981. С. 45.

Экономика и жизнь. 1995. N 42, 18.

1. См.: Седугин П.И. Право на жилище в СССР. М., 1983. С. 41-52. [↑](#footnote-ref-1)
2. Крашенинников П.В. Наем жилого помещения//Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. М., 1996. С. 350. [↑](#footnote-ref-2)
3. См., напр.: Чигир В.Ф. Советское жилищное право. Минск, 1968. С. 22; Основы советского жилищного законодательства. Свердловск, 1981. С. 45. [↑](#footnote-ref-3)
4. См., напр.: Брауде И.Л. Некоторые вопросы системы советского права//Ученые записки ВИЮН. М., 1955. Вып. 4. С. 21; Никитюк П.С. Жилищное право. Кишинев, 1977. С. 19-22. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М., 1947. С. 189, 190. [↑](#footnote-ref-5)
6. См., напр.: Корнеев С.М. Основные тенденции развития жилищного права в условиях становления рыночной экономики//Гражданское право России при переходе к рынку. М., 1995. С. 150; Никитюк П.С. Указ. соч. С. 36-40; Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. М., 1998. С. 13. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства//Ученые записки ВНИИСЗ. 1967. Вып. 11. С. 14. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Толстой Ю.К. Кодификация гражданского законодательства в СССР (1961-1965 гг.): Автореф. дис.... докт. юрид. наук. Л., 1970. С. 10, 11. [↑](#footnote-ref-8)
9. Это означает, что до принятия нормативного акта федерального значения субъект Федерации регулирует жилищные правоотношения местными нормативными актами по этому вопросу, однако после принятия федерального нормативного акта аналогичный правовой акт субъекта Федерации должен быть отменен. [↑](#footnote-ref-9)
10. Канувший в Лету Жилищный кодекс РСФСР был принят в 1983 г., и к 2005 г. большая часть его норм не соответствовала современным жилищным правоотношениям, а лишь тормозила их развитие и модернизацию. [↑](#footnote-ref-10)
11. Утверждена приказом Минюста России от 6 августа 2001 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. В соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 г. "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" этот Кодекс введен в действие со дня его официального опубликования - с 30 октября 2001 г. [↑](#footnote-ref-12)
13. Поэтому у правительства г. Москвы возникла идея создать жилищный кодекс столицы, чтобы систематизировать созданные нормативные акты и устранить противоречия в них. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу 3 января 1976 г. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. 4-е изд. Т. 54. С. 380. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 133. [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же. С. 137. [↑](#footnote-ref-17)
18. Лыкова Э.Б. Жилищное право России: Учебное пособие. Воронеж, 2002. С. 10. [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: Декреты Советской власти. Т. 1. С. 135. [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. N 56. Ст. 355. [↑](#footnote-ref-20)
21. Там же. [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же. 1922. N 30. Ст. 349. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: СЗ СССР. 1937. N 69. Ст. 314. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: СССР и зарубежные страны после победы Великой Октябрьской социалистической революции: Стат. сб. М., 1970. С. 180. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: СП СССР. 1957. N 16. Ст. 162. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Материалы ХХII съезда КПСС. М., 1962. С. 390. [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Народное хозяйство СССР в 1970 году: Стат. ежегодник. М., 1971. С. 68. [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Экономика и жизнь. 1995. N 42. [↑](#footnote-ref-28)
29. См.: Экономика и жизнь. 1995. N 18. [↑](#footnote-ref-29)
30. См.: САПП РФ. 1993. N 28. Ст. 2593. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 183. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же. 1996. N 19. Ст. 1254. [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 2936. [↑](#footnote-ref-33)
34. Лыкова Э.Б. Жилищное право России: Учебное пособие. Воронеж, 2002. С. 57. [↑](#footnote-ref-34)
35. Фаршатов И.А. Жилищное законодательство. Практика применения, теоретические вопросы. М.: Инфра-М, 2001. С. 49. [↑](#footnote-ref-35)
36. Проведена предварительная проработка пилотных проектов по четырем городам, в которых сложилась особенно трудная обстановка с ветхим жильем, - это Астрахань, Воркута (с переселением в Сыктывкар), Кемерово и Тула. [↑](#footnote-ref-36)