



Е.В. Макарычева*

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА ЖИЛЬЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Аннотация. Содержание государственных нужд и формы правовых механизмов их удовлетворения обусловлены историческими, цивилизационными факторами, зависят от проводимой тем или иным государством на том или ином этапе развития экономической и социальной политики. Обобщение приведенного в статье ретроспективного и сравнительного опыта решения жилищных вопросов посредством государственного регулирования строительства жилья и обеспечения его доступности для населения позволяет сделать следующие выводы.

1. Государство, позиционирующее себя как социальное, не может уклоняться от регулирования социально-экономических процессов и важнейшего социально-экономического сегмента — жилищной сферы.
2. Россия не может и не должна игнорировать опыт, наработанный в предшествующие исторические периоды.
3. Новые социально-экономические реалии требуют прагматичной оценки государственного регулирования жилищного сектора в США, западноевропейских странах, Японии, Канаде, в целях восприятия в России позитивного зарубежного опыта.

Ключевые слова: юриспруденция, право, строительство, жилье, государство, нужды, граждане, история, опыт, проблема.

Содержание государственных нужд и формы правовых механизмов их удовлетворения обусловлены историческими, цивилизационными факторами, зависят от проводимой тем или иным государством на том или ином этапе развития экономической и социальной политики.

Формирование государственных нужд, связанных с производством строительных и иных социально значимых работ, и попытки их удовлетворения при активном участии государства и под его контролем, имеют глубокие исторические корни. Достаточно указать на опыт государств Древнего мира: строительство египетских пирамид, производство ирригационных и иных работ; восстановление разрушенных в результате многочисленных и нередко продолжительных войн древнегреческих городов, строительство зданий и дорог в Древнем Риме.

В России достаточно рано появились специальные нормативные акты, регулирующие отношения по удовлетворению потребностей государства в соответствующих товарах, работах и услугах. Так, в 1595 г. царь Алексей издает Указ «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости». Более того, следует отметить, что в течение длительного времени правовое регулирование поставки и подряда существовало только для обеспечения государства (казны). Правовое регулирование поставки и подряда во взаимоотношениях с казной (государством) осуществлялось Положением о казенных подрядах и поставках, включенным в Свод законов гражданских. До революции заключение договоров с государством (казною) происходило тремя способами: посредством проведения торгов, посредством запечатанных объявлений, посредством торгов и запечатанных объявлений. При этом только за первую четверть XIX в. было издано

© Макарычева Елена Владимировна

* Аспирант кафедры предпринимательского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), ведущий юрисконсульт государственного унитарного предприятия «Дирекция гаражного строительства» г. Москвы.

[elena_1000@mail.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



107 правительственных актов, регулирующих казенные подряды и поставки¹.

Осознание государством значимости жилищных нужд и необходимости своего участия в их удовлетворении происходит значительно позднее и связано с качественным изменением самого государства, формированием и развитием его социальной функции.

До определенного исторического момента жилищная проблема не играла значимой роли в деятельности государства. Принято считать, что жилищная политика — это «деятельность государства, направленная на поддержку граждан в решении жилищной проблемы и реализации права граждан на жилье. Она реализуется с помощью различных форм вмешательства государства в строительство, распределение и использование жилищного фонда, регулирование жилищного хозяйства, независимо от формы собственности на недвижимость, землю или средства строительства. Цели и задачи жилищной политики должны формироваться с учетом общих целей и задач социальной политики»².

До революции в Российской империи насчитывалось 866 городов, весь жилищный фонд царской России составлял 150 млн кв. м. Множество людей жили в ночлежных домах, подвалах, погребах, сараях и землянках. На всю страну приходилось лишь 215 небольших водопроводов, 23 канализации, 35 трамвайных предприятий, 606 бань и 13 прачечных.

В 1912 г. в Москве проживало около 1 млн человек, в том же году была проведена перепись и учтено 24,5 тыс. коечно-каморочных квартир, в которых проживало 313 тыс. человек. 60% городского жилищного фонда не имело электричества, 75% — водопровода, 85% — канализации. Доля жилищного фонда с центральным отоплением составляла около 1%³.

В дореволюционной России (до октября 1917 г.) жилищные отношения регулировались частным правом в качестве гражданских отношений и представляли собой в основном отношения по купле-продаже и найму жилых помещений (так называемые доходные дома). Граждане удовлетворяли свои жилищные потребности индивидуально и самостоятельно, без какого-либо участия государства (местного самоуправления), которое самоустранилось от решения жилищной проблемы населения.

Рынок жилья был малоразвит (практически отсутствовал).

Подобное положение дел (социальная пассивность государства по отношению к жилищной проблеме общества) было аналогично положению, существовавшему и в иных государствах в данный исторический период времени⁴ (в порядке исключения можно рассматривать обеспечение жилищных нужд отдельных категорий граждан, в частности, военнослужащих).

Октябрьская революция 1917 г. сопровождалась сломом государственного механизма и упразднением институтов, ассоциирующихся с самодержавием, включая такие, как постоянная армия, суд, полиция. Перестало действовать дореволюционное законодательство, в том числе регулирующее отношения в исследуемой сфере. Вместе с тем пришедшие к власти большевики очень скоро осознали необходимость частичного воссоздания государственно-правовых элементов, но, разумеется, с учетом новых идеологических постулатов, главным из которых было отрицание частной собственности и нивелирование частноправовой сферы, а также радикальных изменений классовой структуры общества. Сказывались также Гражданская война и послевоенная разруха. Жилищная проблема в России приобрела большое значение по причине нищеты широких масс трудового населения, непригодности для проживания имеющихся квартир и дороговизны жилья по найму.

Создание нового государственного строя и новой социально-экономической ситуации в России предопределяло по крайней мере на начальном этапе становления советской власти принятие ряда радикальных мер и формирование соответствующей нормативной базы. Одним из первых мероприятий, осуществленных сразу после революции большевиками, была экспроприация домов буржуазии и переселение в них из трущоб и подвалов рабочих. Жилье экспроприировалось у буржуазии «именем революции». Легитимность процессу реквизиции квартир у богатых для облегчения нужды бедных была придана Декретом от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах», которым упразднялся институт частного предпринимательства и частная собственность на большую часть недвижимости.

Период с 1921 г. по 1927 г. характеризуется некоторой либерализацией экономических отношений, децентрализацией хозяйственно-управления. Новая экономическая полити-

¹ Подробнее об этом, см.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 373; Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. 1998. №8. С. 39–44; №10. С. 32.

² Там же. С. 29.

³ Там же. С. 101.

⁴ См.: Баратова М.А. Формирование жилищного права в России // Семейное и жилищное право. 2011. №4.



ка (нэп), принятая весной 1921 г. X-м съездом РКП (б), сменила политику «военного коммунизма» и была рассчитана на восстановление народного хозяйства и последующий переход к социализму. Основные направления новой политики: замена продразверстки продналогом в деревне; использование рынка, различных форм собственности. Привлекался иностранный капитал (концессии), проведена денежная реформа (1922–1924), в результате которой рубль был превращен в конвертируемую валюту. Было восстановлено разрушенное в ходе Первой мировой войны и Гражданской войны народное хозяйство.

В этих условиях происходило формирование отдельных правовых институтов застройки, залога имущества, имущественного найма, аренды и купли-продажи жилых строений. В силу начал входить институт кооперативной собственности в виде жилищных товариществ.

За 1923–1925 гг. в городах и рабочих поселках городского типа было построено почти 5,5 млн кв. м жилья. За 1923–1927 гг. городское хозяйство было восстановлено до уровня 1913 г. Однако показатели количества жилой площади на одного человека по-прежнему были низкими. Так, в 1923 г. городское население составляло 21,3 млн чел., общая жилая площадь — 127,8 млн кв. м, или 6,0 кв. м на жильца; по переписи 1926 г. среднелюдская норма составляла: для рабочих 4,9 кв. м, служащих — 6,9 кв. м, прочих — 6,1.

Начиная с 1927 г., политика нэпа сворачивается и уступает место командно-административной системе управления. В целом, период с 1927 по 1953 гг. характеризуется доминированием государственного жилищного строительства и института государственного обеспечения жильем в городах, введением нового административно-правового института прописки, ликвидации кооперативной и частной собственности⁵. В годы индустриализации (особенно первой и второй пятилеток, соответственно, 1929–1932 гг. и 1933–1937 гг.) быстро (вплоть до 71%) возрастала доля государственных капитальных вложений в жилищное строительство, а в период с 1938 по первое полугодие 1941 г. она несколько снизилась в связи с активизацией индивидуального жилищного строительства в условиях возросшего благосостояния населения.

Крайне тяжелая ситуация сложилась в годы Великой Отечественной войны, когда в СССР полностью или частично было разрушено 1710 городов, 70 тыс. сел и деревень, свыше 70 млн кв. м жилой площади, около 250 водопроводов, 114 канализационных систем,

46 трамвайных и 5 троллейбусных хозяйств, 362 коммунальные электростанции и большое число других предприятий и учреждений городского хозяйства, 25 млн человек остались без крыши над головой. Из строя были выведены 65 тыс. км железнодорожных путей, СССР потерял около 30% национального богатства. В 1946 г. тяжелое экономическое положение усугубилось неурожаем и голодом.

Этап восстановления был трудным временем для абсолютного большинства советских людей. Материальные лишения военного времени воспринимались как необходимые и неизбежные, поэтому было естественным пробуждение надежд на улучшение материального благосостояния после окончания войны. Между тем массовое жилищное строительство развертывалось крайне медленно. В первую очередь упор делался на восстановление и дальнейшее развитие промышленности, прежде всего тяжелой, а в частности, военной. Сказывались такие внешнеполитические факторы, как начало холодной войны, нависшая ядерная угроза, гонка вооружений.

Начиная с 1953 г., наблюдается либерализация жизни в стране, и, одновременно, — активизируется жилищная политика. В соответствии с новыми идеологическими установками происходят изменения в структуре жилищного фонда, в который, наряду с государственным, включаются общественный жилищный фонд, фонд жилищно-строительных кооперативов и индивидуальный жилищный фонд; жилищный наем выделяется в самостоятельный правовой институт; принимается и реализуется программа массового жилищного строительства сборных домов из панелей и блоков заводского производства («хрущевские пятиэтажки»).

Масштабы жилищного строительства в СССР в 1960-е гг. превзошли показатели развитых капиталистических стран: в среднем в этот период за год вводилось в эксплуатацию около 10 квартир в расчете на 1000 человек населения. Тогда же была сооружена большая часть эксплуатируемых поныне инженерных сетей. Система управления жилищным строительством и ЖКХ, сложившиеся в те годы, сохранились вплоть до 1990-х гг. Что касается рассматриваемого периода, то городской жилищный фонд в расчете на одного жителя составил 10 кв. м полезной площади, при этом к концу 1968 г. городской обобщественный жилой фонд страны был обеспечен канализацией на 68%, центральным отоплением — на 66%, электрическим освещением — практически на 100%⁶.

⁵ Там же.

⁶ Вестник Госстроя. 2004. №5.



Принятие Конституции СССР 1977 г. положило начало формированию самостоятельной отрасли жилищного законодательства как формально-юридического выражения жилищного права. Жилищное законодательство, представляющее собой значительный и неоднородный массив нормативных актов, в период 1977–1991 гг. систематизируется и упорядочивается в Основах жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик от 24 июня 1981 г.⁷

В десятой (1976–1980 гг.) и одиннадцатой (1981–1985 гг.) пятилетках в СССР были достигнуты наивысшие масштабы жилищного строительства: 530–540 млн кв. м общей площади за пятилетку. Улучшились и параметры оснащения жилищного фонда, обеспеченного водопроводом на 91%, канализацией — на 90%, центральным отоплением — на 87%, ваннами и душами — на 83%, газифицированного — на 80%. В результате, как отмечается в специальной литературе, наметился качественный сдвиг от преодоления преимущественно нехватки жилья к удовлетворению потребности в улучшении жилищных условий⁸.

Отмеченные достижения советской жилищной политики, разумеется, не означают отрицания ее пороков и недостатков, производных от политики и экономики СССР. В первую очередь это связано с избыточной централизацией государственного управления и, как следствие, — высокой дотационностью и недостаточной эффективностью. Следует иметь в виду, что тарифы на жилищно-коммунальные услуги в СССР сознательно поддерживались на чрезвычайно низком уровне и дотировались государством на 80–90%. С учетом платежей за коммунальные услуги квартирная плата в 1990 г. составляла примерно 2,5% среднего дохода семьи рабочего или служащего, что рассматривалось как одно из важнейших социальных завоеваний и одна из социальных гарантий, предоставляемых населению. В 1992 г. к началу приватизации жилья оплата составляла лишь малую долю реальных эксплуатационных затрат, затрат на текущий ремонт и амортизацию. Например, доля платежей населения Москвы в 1996 г. составляла 22,3% затрат (по России — 25%).

Поскольку основная доля средств направлялась на новое строительство, качество которого к тому же оставляло желать лучшего, не уделялось должного внимания обеспечению сохранности существующего жилищного фонда, который все более ветшал, а нередко при-

ходил и в аварийное состояние. Бесплатное предоставление жилья из государственных фондов порождало иждивенческие настроения и становилось для государства все более непосильным.

В противовес советской административно-командной модели, в полной мере реализовавшей себя в жилищной сфере, жилищная политика начала 1990-х гг. отражала идеологические установки реформаторов. Государство на время самоустранилось от управления экономическими и социальными процессами, мотивируя это лозунгом «рынок сам все регулирует». В частности, государство минимизировало свое участие в распределении жилья, посчитав, что граждане (за исключением отдельных категорий) сами могут и должны решать свою жилищную проблему. В этой связи гражданам было предоставлено право приватизировать жилые помещения, полученные ими по ордерам на началах жилищного найма в государственных и муниципальных домах. Начатая в 1992 г. приватизация государственного и муниципального жилищного фонда, которым пользовались граждане на момент смены собственника, проводилась на безвозмездной основе. В настоящее время приватизировано более 60% государственного и муниципального жилья⁹.

Таким образом, в нашей стране в течение XX в. существовали три различные системы удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей. Различия в системах были обусловлены различной структурой собственности и принципиальными изменениями общественного строя, государственности, проводимой политики. Вместе с тем дефицит жилья в России всегда был основан на отсутствии достаточности ресурсов для расширенного его воспроизводства в нужном объеме с необходимым качеством.

В последние годы позиция государства по ряду принципиальных вопросов, включая жилищную сферу, изменилась, обрела более взвешенный социально-ориентированный характер. В Российской Федерации, начиная с 2005 г., осуществляется национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», в котором реализация права граждан на жилище и соответственно жилищное строительство признаны ключевыми вопросами государственной политики. Действует специальная Программа «Жилище» и ее подпрограммы, детализирующие программные положения с учетом обозначенных приоритетных направ-

⁷ Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. №26. Ст. 834.

⁸ См.: Государственная жилищная политика: социальное измерение / отв. ред. Т.В. Соколова. М., 2009. С. 114.

⁹ См.: Грудцына Л.Ю. Жилищная политика в России: прошлое и будущее // Законодательство и экономика. 2005. №6.



лений, адресатов и средств реализации, формируются региональные и местные программы жилищной политики.

Поскольку Россия, начиная с 1990-х гг., движется по пути рыночных преобразований, очень важно, в том числе и в рассматриваемой сфере, учитывать зарубежный опыт, в первую очередь развитых государств.

Жилищная сфера — узловой сегмент хозяйства любой страны. В нём переплетаются важнейшие социально-экономические взаимосвязи как на макро-, так и на микроуровне. Строительство и эксплуатация жилых домов многочисленными нитями связаны практически со всеми отраслями экономики. Капиталовложения в жилищный сектор стимулируют развитие хозяйства, способствуя его динамике, созданию рабочих мест, повышению уровня и качества жизни, и составляют в странах Запада в среднем 17–25% их общего объема. В этой сфере занято 12–17% всей рабочей силы, в том числе 3–5% — функцией обслуживания жилья. На долю жилого фонда приходится 30–45% материального национального богатства развитых зарубежных стран¹⁰.

Жилищная сфера большинства государств развивается на рыночных основах, но традиционно относится к отраслям с сильным государственным регулированием. Обеспеченность населения жильем рассматривается как важнейшая социальная цель, и ее достижение определяет стабильность в обществе, требует достаточно гибкой и разветвленной системы государственного участия. Как и в России, на Западе не решены многие вопросы, связанные с жилищными нуждами населения. В частности, доля не отвечающего современным требованиям жилья, определяемого как жилье, лишено основных коммунальных услуг (наличие ванной, горячей воды, центрального отопления) в странах ЕС неуклонно снижается, тем не менее в таких условиях проживает около 15 млн европейцев¹¹.

Вместе с тем, приоритеты удовлетворения жилищных нужд населения расставлены и находят четкое отражение в праве. В зарубежных странах, например в законах о жилье, обеспечение всех граждан жильем по минимальным современным стандартам формулируется как главная цель правительств этих государств. Практически во всех экономически развитых странах законодательно закреплены «рамочные» условия сочетания рыночных

и государственных регуляторов, оснований и порядка вмешательства государства, в частности, в вопросах ценообразования на рынке жилья, финансирования его приобретения различными слоями населения. В мировой практике утвердилось понятие «коэффициент доступности жилья» — норматив, который не должен превышать 30% от суммы всех расходов семьи.

Система государственного регулирования рынка жилья действует во всех странах. Важнейшая составляющая государственной жилищной политики на Западе — создание системы льготных условий для обеспечения жильем и прямой финансовой помощи из бюджетов и внебюджетных фондов для малообеспеченных категорий населения (многодетные и молодые семьи, военные ветераны и др.). В каждой из стран такие системы опираются на национальные традиции и приоритеты, а также правовой, экономический и кредитно-финансовый механизм. Обычно они реализуются в следующих формах: 1) предоставление льготных (иногда беспроцентных) кредитов малообеспеченным семьям для покупки недорогих домов; 2) полная или частичная оплата за квартиры, арендуемые малоимущими; 3) строительство государственных (муниципальных) относительно недорогих многоквартирных домов с частичной или полной оплатой жилья в зависимости от доходов семей.

Следует обратить внимание, что законодательство и система механизмов в западных странах при решении жилищной проблемы не остаются неизменными, при сохранении преемственности и основных принципов помощи вводятся новые правила, включаются новые экономические рычаги.

Обобщение приведенного ретроспективного и сравнительного опыта решения жилищных вопросов посредством государственного регулирования строительства жилья и обеспечения его доступности для населения позволяет сделать следующие выводы.

1. Государство, позиционирующее себя как социальное, не может уклоняться от регулирования социально-экономических процессов и важнейшего социально-экономического сегмента — жилищной сферы.
2. Россия не может и не должна игнорировать опыт, наработанный в предшествующие исторические периоды, в первую очередь начатый с середины 1950-х гг. и продолжавшийся до конца 1980-х гг. процесс широкомасштабного строительства жилья, с одновременным налаживанием и поддержанием его коммунальных параметров (электро- и водоснабжение, обеспече-

¹⁰ См.: Аксенова И.А. Общие принципы государственной жилищной политики: из опыта зарубежных стран // Вестник экономической интеграции. 2008. №2 (7). С. 91.

¹¹ См.: Государственная жилищная политика: социальное измерение... С. 215.



ние канализацией, газификация). При этом речь не идет об идеализации «советской модели», имевшей ряд серьезных пороков и недостатков, обусловленных избыточным государственным вмешательством, в том числе в жилищную сферу.

3. Новые социально-экономические реалии требуют прагматичной оценки государственного регулирования жилищного сектора в США, западноевропейских стра-

нах, Японии, Канаде, в целях восприятия Россией позитивного зарубежного опыта. Данный опыт касается вопросов участия государства в строительстве и реконструкции жилищного фонда, жилищного кредитования населения, установления правил и реализации зонирования земельного фонда, осуществления государственного контроля за ценообразованием на рынке жилья.

Библиография:

1. Аксенова И.А. Общие принципы государственной жилищной политики: из опыта зарубежных стран // Вестник экономической интеграции. 2008. № 2 (7). С. 91.
2. Баратова М.А. Формирование жилищного права в России // Семейное и жилищное право. 2011. № 4.
3. Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. 1998. № 8. С. 39–44; № 10. С. 32.
4. Государственная жилищная политика: социальное измерение / отв. ред. Т.В. Соколова. М., 2009. С. 114.
5. Грудцына Л.Ю. Жилищная политика в России: прошлое и будущее // Законодательство и экономика. 2005. № 6.
6. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 373.

References (transliteration):

1. Aksenova I.A. Obshchie printsipy gosudarstvennoy zhilishchnoy politiki: iz opyta zarubezhnykh stran // Vestnik ekonomicheskoy integratsii. 2008. № 2 (7). S. 91.
2. Baratova M.A. Formirovanie zhilishchnogo prava v Rossii // Semeynoe i zhilishchnoe pravo. 2011. № 4.
3. Goncharov E. Istoriya torgov v Rossii // Konkursnye torgi. 1998. № 8. S. 39–44; № 10. S. 32.
4. Gosudarstvennaya zhilishchnaya politika: sotsial'noe izmerenie / отв. red. T.V. Sokolova. M., 2009. S. 114.
5. Grudtsyna L.Yu. Zhilishchnaya politika v Rossii: proshloe i budushchee // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2005. № 6.
6. Shershenevich G.F. Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava. M., 1995. S. 373

Материал получен редакцией 17 декабря 2012 г.