

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

© 2019 г. В. И. Сивачёв

Тюменский государственный университет

E-mail: siwa4ov@yandex.ru

Поступила в редакцию 21.05.2019 г.

**Аннотация.** В статье рассматривается зарубежный опыт содействия органов публичной власти в решении вопроса обеспеченности граждан жильем. Рассказывается об опыте Финляндии, Франции, Германии, Великобритании, Испании, Китая. Указываются требования, предъявляемые к гражданам, для использования действующих механизмов поддержки при приобретении жилья, в том числе требования к возрасту, доходу, составу семьи и т.п. Отмечается эффективность субсидирования процентных ставок по кредиту на приобретение гражданином первого жилья, а также целесообразность использования средств пенсионных накоплений для финансирования мероприятий по строительству или приобретению готового жилья.

**Ключевые слова:** жилище, органы государственной власти, ипотека, субсидирование, государственные гарантии, заемщик, строительные сберегательные кассы, государственная программа, уровень доходов, пенсионные накопления.

**Цитирование:** Сивачёв В.И. Зарубежный опыт содействия органов публичной власти в осуществлении гражданами права на жилище // Государство и право. 2019. № 9. С. 150–154.

DOI: 10.31857/S013207690006741-7

## FOREIGN EXPERIENCE OF COOPERATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE CITIZENS ' RIGHT TO HOUSING

© 2019 V. I. Sivachev

Tyumen state University

E-mail: siwa4ov@yandex.ru

Received 21.05.2019

**Abstract.** The article describes the foreign experience of public authority's assistance in solving the housing provision issue. The experience of Finland, France, Germany, Great Britain, Spain, China is given as examples. The requirements for citizens to use the existing support mechanisms for the acquisition of housing, including requirements for age, income, family size. Effectiveness of interest rates subsidizing on the loan for the purchase of the first housing by a citizen noted, as well as the feasibility of using pension savings to finance the construction or acquisition of finished housing.

**Key words:** housing, public authorities, mortgage, backing, state guarantee, mutuary, building society, government program, income level, pension savings.

**For citation:** Sivachev, V.I. (2019). Foreign experience of cooperation of public authorities in the implementation of the citizens ' right to housing // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 150–154.

Наличие механизмов содействия органов публичной власти в осуществлении гражданами права на жилище характерно для многих развитых и развивающихся стран. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 40 Конституции Российской Федерации закреплено, что органы государственной власти создают условия для осуществления права на жилище<sup>1</sup>. Следует отметить, что проблема обеспеченности граждан жильем актуальна как в Российской Федерации, так и в других странах. Учитывая различный уровень экономического развития государств, уровень жизни населения и особенности законодательства, в каждой отдельно взятой стране имеются свои специфические механизмы содействия гражданам в решении проблемы обеспечения жилищем.

В целях выявления и возможного внедрения в Российской Федерации положительного опыта зарубежных стран в части эффективного функционирования механизмов содействия гражданам в обеспечении жильем нами проведен анализ законодательства ряда иностранных государств.

В первую очередь следует отметить опыт Скандинавских стран, политика которых направлена на создание условий для обеспечения жильем всех граждан. В частности, в Финляндии функционируют следующие механизмы содействия гражданам в реализации права на жилище:

1. *Приобретение жилья после накопления первоначального взноса (ASP-ennakkosäästäminen)*. Данный механизм предназначен для граждан в возрасте 15–39 лет, приобретающих жилье впервые. Участникам данной схемы необходимо накопить на специальном счете в банке минимум 10% от цены в качестве первоначального взноса за свой первый дом. В свою очередь банк обязуется предоставить им кредит, как только будет достигнута необходимая сумма средств. К преимуществам данного механизма относятся гарантированность получения гражданами кредита на приобретение жилья после накопления минимального первоначального взноса;

2. *Предоставление субсидирования процентов (korkotuki) по кредиту на приобретение жилья*. Субсидирование процентов предоставляется гражданам в возрасте 15–39 лет, приобретающим жилье впервые. Субсидированию подлежит порядка 70% от годовой процентной ставки по ипотеке на период не более чем 10 лет. Данный механизм позволяет приобретать жилье, практически не переплачивая процентов за пользование кредитом; соответственно, размер ежемесячных платежей для граждан существенно уменьшается<sup>2</sup>.

3. *Получение через банк государственной гарантии (valtiontakaus)*. Размер государственной гарантии может составлять не более 20% от кредита и не более 50 000 евро, выступающей в качестве обеспечения кредита на приобретение жилья, при этом максимальный срок кредитования составляет 25 лет<sup>3</sup>. В данной схеме госу-

дарство выступает в качестве «поручителя» по договору между гражданином и банком, что, соответственно, повышает максимальный размер кредита на приобретение жилья для гражданина, а для банка снижает риски его невозврата.

Во Франции существует такой механизм содействия гражданам в реализации права на жилище, как кредитование с нулевой ставкой на срок от 20 до 25 лет (PTZ+). Указанная схема предусмотрена для тех, кто покупает жилье впервые. В качестве условий заявлено, что гражданин, претендующий на получение кредита с нулевой ставкой, не должен быть владельцем по его основному месту жительства в течение последних двух лет. Из указанного правила сделаны следующие исключения:

- 1) заемщик или член его семьи является инвалидом и не может осуществлять трудовую деятельность;
- 2) заемщик или член его семьи получает пособие на образование;
- 3) заемщик потерял жилье в чрезвычайных ситуациях<sup>4</sup>.

Механизм PTZ+ можно также рассматривать как личный вклад, который допустимо суммировать с другими кредитами для приобретения жилья. Денежные средства по PTZ+ могут выдаваться банком в дополнение к уже заключенному кредитному договору на покупку недвижимости.

Следует отметить, что сумма кредита, на которую может претендовать гражданин, и сроки погашения варьируются в зависимости от ряда параметров:

- 1) в зависимости от площади жилья и цен на жилье (присужденная сумма будет выше в столичном регионе, где цены выше, чем в небольшом провинциальном городе);
- 2) в зависимости от состава семьи (сумма кредита и срок погашения будут более высокими для граждан с детьми и минимальными — для одиноко проживающих);
- 3) в зависимости от доходов семьи (срок погашения будет меньше, если семья обладает высокими доходами). Например, при доходе меньше 14 тыс. евро срок погашения — 25 лет, при доходах больше 15 тыс. евро — 22 года, а при доходах свыше 24 тыс. евро — 20 лет.
- 4) в зависимости от энергетической эффективности жилья (сумма кредита будет выше, если жилье является энергоэффективным).

Полагаем, что действующий во Франции механизм кредитования с нулевой ставкой на срок от 20 до 25 лет при приобретении жилья заслуживает положительной оценки ввиду того, что он позволяет гражданам приобрести первое в своей жизни жилье фактически в рассрочку.

В Федеративной Республике Германия в целях обеспечения возможности граждан приобрести жилье функционируют строительные сберегательные кассы, которые специализируются на финансировании индивидуального

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

<sup>2</sup> См.: ASP advance saving [Электронный ресурс] // Environmental Administration: сайт. URL: [https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied\\_housing/ASP\\_advance\\_saving](https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied_housing/ASP_advance_saving) (дата обращения: 05.05.2019).

<sup>3</sup> См.: Amount of State guarantee and guarantee fee [Электронный ресурс] // Environmental Administration: сайт. URL: [https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied\\_housing/](https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied_housing/)

Amount\_of\_State\_guarantee\_and\_guarantee\_fee (дата обращения: 05.05.2019).

<sup>4</sup> См.: Le PTZ ou PTZ+, kesako? [Электронный ресурс] // Pret a taux zero plus: сайт. URL: <https://www.pretatauxzeroplus.com/ptz/> (дата обращения: 05.05.2019).

строительства по принципу коллективного накопления сбережений. Привлекательность такого накопления средств заключается в праве на получение кредита на жилищное строительство под сравнительно невысокий и стабильный процент. Кроме того, взносы вкладчиков поощряются за счет государственных премий и некоторых налоговых льгот<sup>5</sup>.

В Федеративной Республике Германия действует также поддержка граждан в приобретении жилья, обусловленная задачей по стимулированию рождения детей. В частности, граждане Германии могут получать в течение 10 лет безвозмездную субсидию от государства на строительство или покупку собственного жилья (Baukindergeld) при условии наличия у них детей. В частности, при наличии одного ребенка государство за год выплачивает порядка 1.2 тыс. евро, при двух детях — 2.4 тыс. евро, при трех — 3.6 тыс. евро, при четырех — 4.8 тыс. евро, при пяти и более — 6 тыс. евро. Вместе с тем установлено ограничение по уровню совокупного дохода семьи: не более 90 тыс. евро в год при наличии одного ребенка. Если в семье есть еще дети, допустимый лимит для получения пособия возрастает еще на 15 тыс. евро за каждого (например, 105 тыс. для семьи с двумя детьми, 120 тыс. — с тремя и т.д.)<sup>6</sup>.

Полагаем, что преимуществом применяемого в Федеративной Республике Германия механизма содействия гражданам в приобретении жилья является его направленность на решение сразу нескольких существенных для государства задач, а именно: обеспечение граждан жильем, стимулирование рождаемости и поддержка семей с детьми.

Содействие в приобретении жилья в Великобритании осуществляется посредством реализации государственной программы «Помощь в покупке» (Help to Buy: Equity Loan). Суть данной программы заключается в том, что покупателю достаточно иметь не менее 5% от суммы приобретаемого жилья собственных средств на счете в банке. В свою очередь, британское правительство выдает в виде займа до 20% (или 40% в случае Лондона), а остаток до 75% (до 55% в случае Лондона) в виде ипотечного кредита предоставляется коммерческими финансовыми организациями.

Участниками программы могут быть граждане старше 16 лет при условии, что они приобретают жилье в первый раз и у них в собственности нет недвижимости в любой точке мира. При этом приобретаемая недвижимость должна отвечать следующим требованиям:

- 1) находиться в Великобритании,
- 2) обладать стоимостью не более 250 тыс. фунтов стерлингов (или до 450 тыс. фунтов стерлингов в Лондоне),
- 3) быть единственным жильем, которым будет владеть и пользоваться участник государственной программы.
- 4) приобретение будет осуществлено с использованием ипотечных средств.

<sup>5</sup> См.: Добрынин И. Н. Конституционная экономика в условиях глобализации. Опыт сравнительно-правового анализа. Тюмень, 2009. С. 110.

<sup>6</sup> См.: Baukindergeld Voraussetzungen [Электронный ресурс] // Baukindergeld Infoportal: сайт. URL: <https://bausparkindergeld.de/baukindergeld-voraussetzungen/> (дата обращения: 05.05.2019).

Первые пять лет проценты по правительственному займу не подлежат уплате. Начиная с шестого года процентная ставка по займу составляет 1.75%, и каждый год она корректируется на величину, равную индексу розничных цен плюс 1%. Возврат правительственного займа осуществляется по истечении 25 лет либо при продаже жилья участником до истечения указанного периода.

Особенность продажи жилья участником до истечения срока предоставления правительственного займа состоит в том, что участник возвращает государству размер займа — 20% (или 40% в случае Лондона) от цены продажи жилья недвижимости<sup>7</sup>. Например, участник государственной программы приобрел жилье в Лондоне стоимостью 100 тыс. фунтов стерлингов, из них правительственный заем составил 40 тыс. фунтов стерлингов. В случае его продажи до истечения срока предоставления займа — 25 лет уже за 200 тыс. фунтов стерлингов он будет обязан вернуть государству все те же 40%, а это уже 80 тыс. фунтов стерлингов. К тому же при продаже жилья ниже стоимости его первоначального приобретения сумма остается прежней.

Полагаем, что данная схема весьма интересна для государства ввиду того, что она в любом случае гарантирует гражданину возврат средств, предоставленных ему на приобретение жилья, а также позволяет увеличить размер возвращенных средств при продаже жилья участником государственной программы на порядок дороже его первоначальной стоимости.

Опыт закрепления права на жилище на конституционном уровне наряду с Российской Федерацией имеется и в Испании. Согласно ст. 41 Конституции Испании «все испанцы имеют право на достойное, благоустроенное жилище. Органы публичной власти обеспечивают необходимые условия и устанавливают соответствующие нормы для действенного осуществления данного права»<sup>8</sup>.

В целях реализации вышеуказанных положений Конституции в Испании с 2018 г. реализуется государственная программа по оказанию гражданам в возрасте до 35 лет помощи в приобретении жилья впервые посредством предоставления субсидии на оплату до 20% стоимости приобретаемого в собственность жилья, но не более 10.8 тыс. евро. При этом для того, чтобы получателю субсидии не требовалось ее возвращать государству, ему необходимо прожить в приобретенном жилье не менее пяти лет.

Единственное ограничение по участию в данной программе обусловлено обеспеченностью средствами бюджета. Так, на 2019 г. программой предусмотрено порядка 17 млн евро, что позволит оказать поддержку примерно 1500 гражданам<sup>9</sup>.

Полагаем, что действующий в Испании механизм поддержки граждан в реализации права на жилище ввиду

<sup>7</sup> См.: How does it work? [Электронный ресурс] // HM Government: сайт. URL: <https://www.helptobuy.gov.uk/equity-loan/equity-loans/> (дата обращения: 05.05.2019).

<sup>8</sup> Constitución Española. [Электронный ресурс] // Boletín Oficial del Estado: сайт. URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> (дата обращения: 05.05.2019).

<sup>9</sup> См.: Ayudas al Alquiler de Vivienda 2019 [Электронный ресурс] // Comunidad de Madrid: сайт. URL: <http://www.comunidad.madrid/servicios/vivienda/ayudas-alquiler-vivienda-2019> (дата обращения: 05.05.2019).

высокой финансовой нагрузки на государственный бюджет нецелесообразно внедрять в Российской Федерации.

В *Китайской Народной Республике* с 1991 г. действует механизм поддержки граждан со средними и низкими доходами в приобретении жилья посредством деятельности специально созданной организации — Фонда жилищных сбережений, начавшей свою деятельность в Шанхае. С 1999 г. во всех городах Китая были созданы аналогичные фонды, деятельность которых заключается в формировании пенсионных накоплений граждан.

Участниками фондов жилищных сбережений в соответствии с законодательством должны являться все работники и все работодатели в Китае. Соответственно, работник ежемесячно вносит от 5 до 12% зарплаты на свой персонифицированный счет. При этом работодатель, в свою очередь, также вносит сумму, равную взносу работника, на персонифицированный счет.

Минимальный процент взносов в фонд жилищных сбережений устанавливается местными властями с учетом занимаемой работником должности. Следует отметить, что средства, внесенные работником и работодателем на персонифицированный счет, не подлежат налогообложению.

До выхода на пенсию гражданин может получить от Фонда жилищных сбережений льготный кредит на приобретение жилья со ставкой от 2.75% до 3.25% годовых. При этом размер кредита, на который может рассчитывать гражданин, прямо пропорционален размеру накоплений, внесенных им на свой персонифицированный счет. В то же время местными властями может ограничиваться максимальный размер кредита, на который вправе рассчитывать гражданин. После выхода на пенсию гражданин может получить накопления для использования на любые цели.

С момента создания в фондах было открыто 217 млн счетов, на которые работники перечислили 9.2 трлн юаней (порядка 1.4 трлн долл.). Около 100 млн работников улучшили свои жилищные условия с использованием накопленных средств и кредитов фондов<sup>10</sup>.

Представляется, что действующий в Китае механизм содействия гражданам в реализации права на жилище заслуживает внимания ввиду того, что он задействует «длинные деньги» пенсионных накоплений граждан. В Российской Федерации такое направление использования пенсионных накоплений граждан, к сожалению, отсутствует.

\* \* \*

Подводя итог анализу зарубежного опыта содействия органов публичной власти в осуществлении гражданами права на жилище, считаем, что в *Российской Федерации целесообразно рассмотреть возможность внедрения механизмов поддержки, положительно зарекомендовавших себя в других странах.*

Полагаем, что в России будет активно востребовано субсидирование процентов по кредиту на приобретение первого жилья, равно как получение субсидии на строительство или приобретение жилья при рождении первого,

второго и т.д. ребенка. Считаем также, что в решении проблемы обеспеченности граждан жильем следует использовать средства пенсионных накоплений граждан, как это реализуется в соседнем Китае.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Добрынин И. Н.* Конституционная экономика в условиях глобализации. Опыт сравнительно-правового анализа. Тюмень, 2009. С. 110.
2. Обзор жилищного сектора Китая [Электронный ресурс] // АО «ДОМ.РФ»: сайт. URL: [https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/11/jil\\_sektor\\_China-.pdf](https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/11/jil_sektor_China-.pdf) (дата обращения: 05.05.2019).
3. Amount of State guarantee and guarantee fee [Электронный ресурс] // Environmental Administration: сайт. URL: [https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied\\_housing/Amount\\_of\\_State\\_guarantee\\_and\\_guarantee\\_fee](https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied_housing/Amount_of_State_guarantee_and_guarantee_fee) (дата обращения: 05.05.2019).
4. Ayudas al Alquiler de Vivienda 2019 [Электронный ресурс] // Comunidad de Madrid: сайт. URL: <http://www.comunidad.madrid/servicios/vivienda/ayudas-alquiler-vivienda-2019> (дата обращения: 05.05.2019).
5. ASP advance saving [Электронный ресурс] // Environmental Administration: сайт. URL: [https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied\\_housing/ASP\\_advance\\_saving](https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied_housing/ASP_advance_saving) (дата обращения: 05.05.2019).
6. Baukindergeld Voraussetzungen [Электронный ресурс] // Baukindergeld Infoportal: сайт. URL: <https://bausparkindergeld.de/baukindergeld-voraussetzungen/> (дата обращения: 05.05.2019).
7. Constitución Española. [Электронный ресурс] // Boletín Oficial del Estado: сайт. URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> (дата обращения: 05.05.2019).
8. How does it work? [Электронный ресурс] // HM Government: сайт. URL: <https://www.helptobuy.gov.uk/equity-loan/equity-loans/> (дата обращения: 05.05.2019).
9. Le PTZ ou PTZ+, kesako? [Электронный ресурс] // Pret a taux zero plus: сайт. URL: <https://www.pretatauxzeroplus.com/ptz/> (дата обращения: 05.05.2019).

## REFERENCES

1. *Dobrynin I. N.* Constitutional economy in the conditions of globalization. Experience of comparative legal analysis. Tyumen, 2009. P. 110 (in Russ.).
2. Overview of the housing sector in China [Electronic resource] // JSC "DOM. RF": website. URL: [https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/11/jil\\_sektor\\_China-.pdf](https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/11/jil_sektor_China-.pdf) (accessed: 05.05.2019) (in Russ.).
3. Amount of State guarantee and guarantee fee [Electronic resource] // Environmental Administration: website. URL: [https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied\\_housing/Amount\\_of\\_State\\_guarantee\\_and\\_guarantee\\_fee](https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied_housing/Amount_of_State_guarantee_and_guarantee_fee) (accessed: 05.05.2019).

<sup>10</sup> См.: Обзор жилищного сектора Китая [Электронный ресурс] // АО «ДОМ.РФ»: сайт. URL: [https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/11/jil\\_sektor\\_China-.pdf](https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/11/jil_sektor_China-.pdf) (дата обращения: 05.05.2019).

4. Ayudas al Alquiler de Vivienda 2019 [Electronic resource] // Comunidad de Madrid: website. URL: <http://www.comunidad.madrid/servicios/vivienda/ayudas-alquiler-vivienda-2019> (accessed: 05.05.2019).
5. ASP advance saving [Electronic resource] // Environmental Administration: website. URL: [https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied\\_housing/ASP\\_advance\\_saving](https://www.ymparisto.fi/en-US/Housing/Owneroccupied_housing/ASP_advance_saving) (accessed: 05.05.2019).
6. Baukindergeld Voraussetzungen [Electronic resource] // Baukindergeld Infoportal: website. URL: <https://bausparkindergeld.de/baukindergeld-voraussetzungen/> (accessed: 05.05.2019).
7. Constitución Española. [Electronic resource] // Boletín Oficial del Estado: website. URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> (accessed: 05.05.2019).
8. How does it work? [Electronic resource] // HM Government: website. URL: <https://www.helptobuy.gov.uk/equity-loan/equity-loans/> (accessed: 05.05.2019).
9. Le PTZ ou PTZ+, kesako? [Electronic resource] // Pret a taux zero plus: website. URL: <https://www.pretatauxzero-plus.com/ptz/> (accessed: 05.05.2019).

#### Сведения об авторе

**СИВАЧЕВ Владислав Игоревич** — аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета; 625003 г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6

#### Authors' information

**SIVACHEV Vladislav I.** — post-graduate of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Institute of State and Law of Tyumen state University; 6 Volodarskogo street, 625003 Tyumen, Russia