

# ПРАВО ГРАЖДАНИНА НА ДОСТУПНОЕ ЖИЛЬЕ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ



Ө. С. ҚЫСТАУБАЙ,  
директор Высшей школы международного  
права и международных отношений КазГЮУ,  
к.ю.н., профессор кафедры гражданского права

В статье рассмотрены проблемы доступности жилья в Казахстане в свете программной статьи Президента Казахстана Н. А. Назарбаева «Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда» с учетом международного опыта, в контексте жилищных программ Правительства и реалий рынка жилья. Предлагаются возможные пути их решения.

*Ключевые слова:* жилище, право на жилище, жилищный фонд, аренда, государство, программа, строительство, ипотека, банки, вознаграждение.

Президент Казахстана в программной статье «Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда» поручил Правительству разработать и внести предложения по дальнейшему развитию рынка арендного жилья и стимулирования индивидуального жилищного строительства.

Приобретение на платной основе или безвозмездное получение жилища существовали с древних времен и по сей день интересуют человечество. Об этом свидетельствуют священные писания: Ветхий Завет<sup>1</sup>, Новый Завет<sup>2</sup>, Коран<sup>3</sup>.

В 22-м аяте суры Аль-Бакара священного Корана говорится (смысл): «Он сделал для вас землю ложем, а небо — кровлей, низвел с неба воду и взрастил ею плоды для вашего пропитания».

Обеспечение доступности жилища для граждан, имеющих средние и низкие доходы, является одной из приоритетных задач, стоящих перед государством.

Несмотря на то, что почти во всех городах идёт массовое строительство и воспроизводство жилищного фонда отвечает современным стандартам, решить жилищную проблему пока не удалось. Из-за отсутствия возможности приобрести крышу над головой или получить её в собственность многие вынуждены снимать жильё<sup>4</sup>.

Мало в мире людей, не желающих иметь свой дом или квартиру. Однако, пока не удастся решить эту проблему в масштабе всей страны. Следовательно, государство ищет возможные пути ее решения. Одним из таких путей является аренда государством жилища из частного жилищного фонда для государственных служащих, военнослужащих и иных работников бюджетных организаций, состоящих на государственном квартирном учете.

За последние 10–15 лет за счет средств частных компаний построено достаточное количество квартир, которые в своем большинстве пустуют, а нуждающиеся граждане не в состоянии приобрести сразу или выкупить их в ближайшее время. В течение 4-5 лет государством предпринимаются меры по временному обеспечению нуждающихся граждан жилыми помещениями, находящимися в частном жилищном фонде.

В программе «Доступное жилье — 2020» для привлечения частных инвестиций в жилищное строительство и стимулирования государственно-частного партнерства, развития инженерно-коммуникационной инфраструктуры районов жилищной застройки, развития индивидуального жилищного строительства, решения вопроса сноса аварийного жилья, поддержки строительства жилья некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищными строительными кооперативами, а также индивидуальными застройщиками, развития строительной индустрии в Республике Казахстан планируется строительство в 2012–2020 годах 69050,0 тысяч квадратных метров (далее — тыс. кв. метров) общей площади жилья<sup>5</sup>, в том числе: в 2012 году — 6050,0 тыс. кв. метров, в 2013 году — 6600,0 тыс. кв. метров, в 2014 году — 6900,0 тыс. кв. метров, в 2015 году — 7200,0 тыс. кв. метров, в 2016 году — 7600,0 тыс. кв. метров, в 2017 году — 7700,0 тыс. кв. метров, в 2018 году — 8000,0 тыс. кв. метров, в 2019 году — 9000,0 тыс. кв. метров, в 2020 году — 10000,0 тыс. кв. метров, что потребуют затраты из бюджета в размере 1951454 миллионов тенге (далее — млн. тенге), в том числе: в 2012 году — 146200 млн. тенге, в 2013 году — 197900 млн. тенге, в 2014 году — 250750 млн. тенге, в 2015 году — 232963 млн. тенге, в 2016 году — 241741 млн. тенге, в 2017 году — 212200 млн. тенге, в 2018 году — 216000 млн. тенге, в 2019 году — 220500 млн. тен-

1. Ветхий завет. Из книги: Библия в гравюрах Гюстава Доре с библейскими текстами по синодальному переводу. М.: Российское библейское общество, 1995. С. 5.

2. Евангелие от Матфея (5, 47 – 6, 21). В книге: Библия книги священного писания Ветхого и Нового завета. Библейские общества. М., 1993. С.1017.

3. Коран. Перевод смыслов и комментарии. Э. Р. Кулиев. ЧБФ «Элбаракат», Алматы, 2009. Сура Аль-Бакара, аят 22, С.4.

4. Алимчулов М. Хозяева и квартиранты //islamdag.ru/.

5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июня 2012 года № 821 //adilet.gov.kz/ru ИПС «Әділет».

ге, в 2020 году — 233200 млн. тенге.

Анализ проведенных до этого времени программ жилищного строительства свидетельствует, что не удалось до конца обеспечить доступность жилья для основной массы экономически активного населения; не было ускорено обеспечение жильем граждан, перед которыми государство имеет обязательства, а также молодых семей; выявлено недостаточное финансирование строительства арендного жилья для очередников, состоящих на учете в местных исполнительных органах; недостаточно использовались возможности системы жилищно-строительных сбережений и не сформирован эффективный рынок строительной индустрии. Также анализ показал, что семья, имеющая среднемесячную зарплату не может себе позволить приобрести жилье в собственность, поскольку размер среднемесячной заработной платы в 2012 году составил в пределах 100 тыс. тенге<sup>6</sup>.

Для массового решения жилищного вопроса Правительством планируется «увеличить объемы строительства жилья с нынешних 6,0 млн. кв. метров до 10 млн. кв. метров к 2020 году. Этого объема строительства можно достичь только посредством применения индустриальных методов: крупнопанельного домостроения (КПД), конструкции несъемной опалубки и сборно-каркасного домостроения. Использование индустриальных методов домостроения позволяет снизить стоимость жилья и уменьшить сроки строительства»<sup>7</sup>.

Социальная поддержка гражданина со стороны государства закреплена в статье 1 Конституции Казахстана, согласно пункту 1 которой «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы»<sup>8</sup>. В соответствии с пунктом 2 статьи 25 Основного закона «В Республике Казахстан создаются условия для обеспечения граждан жильем. Указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в жилье, оно предоставляется за доступную плату из государственных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами»<sup>9</sup>.

Согласно статье 75 Закона Республики Казахстан «О жилищных отношениях» жилищные из государственного жилищного фонда или жилищные, арендованные местным исполнительным органом в частном жилищном фонде, предоставляются в размере не менее пятнадцати квадратных метров и не более восемнадцати квадратных метров полезной площади на человека, но не менее однокомнатной квартиры или комнаты в общежитии.

Следует признать, что на сегодняшний день, государство отходит от безвозмездного предоставления жилища из государственного жилищного фонда нуждающимся в нем гражданам. Об этом свидетельствует статья 25 Конституции страны, согласно которой жилье предоставляется за доступную плату из государственных жилищных фондов.

Суть действовавшей с 2003 года государственной программы ипотечного кредитования жилищной сферы заключалась в выкупе государственной квартиры в рассрочку. Для заключения договора ипотечного кредитования жилища нуждающийся

Месяцы 2012 г.	Размер средней зарплаты (в тенге)	Месяцы 2012 г.	Размер средней зарплаты (в тенге)	Месяцы 2012 г.	Размер средней зарплаты (в тенге)
Январь	92 191	Май	98 942	Сентябрь	99 804
Февраль	92 338	Июнь	104 896	Октябрь	98 861
Март	100 584	Июль	106 620	Ноябрь	100 866
Апрель	97 568	Август	104 546	Декабрь	127 402

ся в жилище гражданин должен соответствовать определенным критериям, в том числе по размеру месячной заработной платы семьи. В частности, из-за несоответствия размера месячного дохода семьи часто банки второго уровня отказывают таким гражданам в оформлении договора ипотечного кредитования жилища.

Для комплексного решения приобретения квартиры или строительства индивидуального жилого дома для нуждающихся и состоящих на государственном квартирном учете граждан, необходимо принять следующие меры.

Во-первых, процентные ставки банковского вознаграждения следует сделать фиксированными на весь период действия договорных обязательств. На деле в договоре указываются одни процентные ставки без учета других дополнительных услуг банка, что в конечном итоге доходит до 25 — 30% годовых.

Во-вторых, размеры банковского вознаграждения нужно установить в размере 3-4% годовых без каких-либо дополнительных комиссий, поскольку в основе строительства доступного жилья находятся бюджетные средства, которые в течение определенного договором времени возвращаются государству через банки второго уровня. Банки второго уровня, предоставляющие денежные средства, в год могут получать порядка 3-4% вознаграждения от выданных сумм.

В-третьих, нужно широко практиковать залог квартир, которые будут выкупаться нуждающимися в жилище гражданами по программе ипотечного кредитования жилищной сферы. В целях обеспечения исполнения обязательства в виде залога можно предусмотреть первоначальную сумму в размере 5-10% стоимости закладываемого имущества (жилища).

В целом, совершенствование нормативной базы жилищного законодательства по найму квартир должно быть направлено на увеличение количества квартир, предоставляемых местными исполнительными органами нуждающимся гражданам, что повлечет снижение рыночной стоимости найма квартир и индивидуальных жилых домов, сдаваемых собственниками в наем.

Согласно подпункту 29) статьи 2 Закона Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года «наем (аренда) жилища означает предоставление жилища или части его наемателю (арендатору) в постоянное или временное владение и пользование за плату.

Данные, приведенные в таблице ниже, характеризуют соотношение в целом по стране, однако необходимо обратить внимание, что в столицах, курортных, индустриальных и научных центрах доля жилого фонда, находящегося в аренде, выше, чем средний показатель по стране. Так, например, в Нью-Йорке в 2007 году только 33% горожан проживали в собственном жилье, в Лондоне — 58%, в Монреале — 50%.

6. Средние заработные платы в Казахстане: статистика зарплат по регионам и видам экономической деятельности//mojazarplata.kz/main/rabota-i-zarpl.

7. Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июня 2012 года № 821 //adilet.gov.kz/ru ИПС «Әділет».

8. Конституция Республики Казахстан, принятая на всенародном референдуме от 30 августа 1995 года //Алматы: Жеті жарғы. 2005. С.3.

9. Там же. С. 18.

Интересен опыт ряда стран по найму (аренде) жилища. В частности, доля используемого в различных формах найма составляет порядка 1/3 жилого фонда:

Страна	Доля жилого фонда	
	Используемого собственниками, %	В различных формах аренды, %
Австралия	69,0	31,0
Аргентина	70,7	29,3
Бразилия	76,8	23,2
Великобритания	70,0	30,0
Канада	66,0	34,0
Китай	91,2	8,8
Нидерланды	55,0	45,0
США	67,0	33,0
Украина	87,3	12,7
Чехия	75,0	25,0

Основной рынок долгосрочной аренды формируют столичные города и крупные индустриальные мегаполисы (как правило, это административные, культурные, финансовые и образовательные центры, месторасположение штаб-квартир крупнейших коммерческих организаций, обширный рынок вакансий в сфере строительства, обслуживания, торговли, туризма и т.д.). Основной контингент арендаторов — это студенты, иностранцы и иностранные сотрудники организаций, внутренние и внешние мигранты, приезжающие в надежде найти хорошую работу, семьи с доходом, не позволяющим приобрести жилье в собственность. Характерные черты проявляются в таких городах как Нью-Йорк, Прага, Киев, Лондон, Буэнос-Айрес, Монреаль, Перт<sup>10</sup>.

В Бразилии, например, в штате Сан-Паулу, являющемся экономическим, промышленным и финансовым центром, сконцентрировано более 25% жилого фонда страны, в том числе около 30% жилья, сдающегося в аренду.

В целом для всех стран характерно:

- доля жилья, сдающегося в аренду, выше в городах, чем в сельской местности;
- по возрастному и семейному положению большинство арендаторов — это люди в возрасте до 40 лет, одинокие или семейные пары без детей;
- рынок аренды тесно связан с рынком недвижимости и, как правило, повторяет его движение вверх или вниз с некоторым лагом (по некоторым оценкам 1-2 года).

В зависимости от исторически сложившихся условий владения и перераспределения жилого фонда арендодателями в основном выступают:

- государственные структуры (Китай, Украина, Чехия),
- муниципалитеты (США, Чехия, Великобритания),

10. Арендное жилье. Историческая основа и опыт зарубежных стран //rusdb.ru/.

- кооперативы (Чехия, Нидерланды, Канада),
- работодатели (Аргентина),
- общественные фонды и жилищные ассоциации (Великобритания, Нидерланды, Австралия),
- физические лица — собственники жилья и девелоперы (все страны).

В англоязычных странах (Австралия, Великобритания, США, Канада) в силу исторической традиции и стремления сохранить социальную стабильность государство проявляет заботу об обеспечении жильем малоимущих слоев населения, предоставляя социальные квартиры без арендной платы (США), с дотацией на оплату коммунальных услуг (США, Канада) или с пособием на оплату аренды (Великобритания, Австралия).

В случае если семья покидает категорию «малоимущих», она лишается дотации, а подчас и самого арендуемого жилья, куда въезжает следующая семья остро нуждающихся. В случае улучшения своего материального положения бывшие арендаторы социального жилья сами стремятся быстрее перебраться в район или жилой дом, который соответствует их новому социальному статусу.

В Чехии — в силу того, что при переходе к рыночным отношениям Правительство отказалось от бесплатной передачи жилых помещений в собственность — часть городского населения оказалась в роли арендаторов квартир, которые были в свое время получены от государства бесплатно. Граждане, проживающие в домах, принадлежащих государству, составили контингент социального найма, поскольку цена аренды в таких домах устанавливается Правительством. Часть граждан, проживавших в домах, которые были возвращены по реституции бывшим владельцам, попала в категорию коммерческого найма, в котором срок аренды устанавливается по согласованию сторон, а уровень арендной платы сверху ограничен Правительством. В данном случае говорить о каких-либо существенных различиях социальной и коммерческой аренды, кроме цены и срока контракта, не имеет смысла.

Уровень предложения жилья на рынке и исторически сложившаяся культура взаимоотношений арендатора и арендодателя определяют уровень обустройства наемного жилья. В развитых странах жилье, как правило, сдается полностью меблированное или как минимум оборудованное кухонной мебелью.

Подтверждая общую тенденцию рыночной экономики, что государство является неэффективным собственником и управленцем принадлежащего ему жилого фонда, в большинстве стран прослеживаются две тенденции: во-первых, передача государственного жилья в частные руки (Великобритания); во-вторых, передача управления государственным жильем на уровень региональных и муниципальных властей (Чехия, Канада, Австралия).

Домами, находящимися в собственности муниципалитетов (США), управляют департаменты муниципального жилья через управляющие компании (чаще всего тоже муниципальные) или специальные жилищные ассоциации, находящиеся под контролем муниципалитета. Никаких форм самоуправления жильцов в таких домах не существует.

В Канаде после сокращения государственной программы строительства социального жилья в 80-е годы прошлого столетия управление социальным фондом жилья было передано на уровень провинций и даже муниципалитетов. В этих условиях для сохранения арендуемого жилищного фонда к управ-



лению жильем были привлечены общественные ассоциации и кооперативы («третий сектор»), которые смогли привлечь государственные и частные инвестиции. Модель государственно-частного партнерства оказалась в данных условиях наиболее работоспособной.

В секторе коммерческого найма в Канаде распространено объединение арендаторов в общины или кооперативы, которые управляют арендуемым жильем, осуществляют расчеты с арендодателем и коммунальными службами, оказывают финансовую поддержку членам общины. Размер арендной платы членом кооператива определяется общим собранием в зависимости от материального положения арендатора. Часть кооперативов получает государственные субсидии на покрытие расходов.

В многоквартирных домах Австралии (коммерческая аренда)

существует нечто вроде домоуправления, состоящее обычно из пенсионеров, проживающих в том же доме, которое очень внимательно следит за порядком в доме и во дворе. У каждого домоуправления — свои правила и стандарты, которым должны подчиняться все жильцы, включая и арендаторов. Помимо «домоуправления» за состоянием квартиры следит также агентство, через которое осуществлялась сдача жилья в наем<sup>11</sup>. Многие из этих государственных мер могут быть применены и в нашей стране.

Необходимо проработать механизмы рынка найма жилья, поскольку государство теряет определенную часть прибыли в виде недополученных налогов. Не секрет, что в любом казахстанском городе рядом с железнодорожными и автовокзалами предлагают квартиры в наем, хозяева которых, в своем большинстве, не платят налоги за занятие данным видом предпринимательской деятельности.

Одним из действенных механизмов является занятие самим государством в лице местного исполнительного органа этим видом бизнеса или совместно со строительными компаниями (застройщиками), поскольку имеются тенденции внедрения в жилищной сфере различных программ государственно-частного партнерства. В частности, местные исполнительные органы предоставляя застройщикам земельные участки для строительства многоквартирных жилых домов получают определенное количество квартир после завершения их строительства, которые затем предоставляются нуждающимся гражданам, состоящим на государственном квартирном учете. Другим примером может служить заключение местными исполнительными органами договора о найме жилищ из частного жилищного фонда с нуждающимися в жилище гражданами для предоставления во временное их пользование (главы 9 и 10 Закона РК «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года).

#### **Ө. С. Қыстаубай: Азаматтың қолжетімді тұрғын үйге құқығы және оны жүзеге асыру мүмкіндіктері.**

Қазақстан Президенті Н. Ә. Назарбаевтың «Қазақстанның элеуметтік жаңғыртылуы: Жалпыға Ортақ Еңбек Қоғамына қарай 20 қадам» атты бағдарламалық мақаласын басшылыққа ала отырып, автор қолжетімді баспана мәселесін, сондай-ақ Үкіметтің ұсынған бағдарламалық жобалары мен тұрғын үй нарығында қалыптасқан жағдайларды есепке ала отырып, оларды шешудің жолдарын қарастырады және ұсынады.

*Түйінді сөздер: тұрғын үй, тұрғын үйге құқық, тұрғын үй қоры, жалдау, мемлекет, бағдарлама, құрылыс, ипотека, банктер, сыйақы.*

#### **O. S. Kystaubay: The right of a citizen to affordable housing and of its possible ways of implementation.**

The present publication considers the efforts to deal with problems of housing affordability in the Republic of Kazakhstan on the strategic program of the president N. A. Nazarbayev “Social Modernization of Kazakhstan: twenty steps towards the society of Universal Labour” in the frame of the Governmental Housing program and the realm of housing market and understands the problem domain and options well.

*Keywords: dwelling, the right to housing, housing stock, rent, state, programm, housing (construction), mortgage, banks, compensation.*

11. Рынок доступного арендного жилья. //trustpeople.ru/index/rynok\_dost...