

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

И.о. заведующего кафедрой
д-р юрид. наук, профессор
О.Ю. Винниченко

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРАВА ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ
ГРАЖДАН В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа: «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

Зёма Андрей Викторович

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент

Теплякова Ольга Андреевна

Рецензент
канд. юрид. наук,
Заместитель Главы города Пыть-Ях,
курирующий социальные вопросы

Золотых Алексей Павлович

Тюмень
2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ	12
1.1. Понятие права на жилище, и его сущность	12
1.2. Правовое регулирование предоставления государственной поддержки при строительстве (приобретении) жилья в Тюменской области	22
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИМИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ	31
2.1. Предоставление займов молодым семьям на строительство (приобретение) жилья	31
2.2. Предоставление социальных выплат и займов работникам бюджетной сферы на приобретение жилого помещения	40
ГЛАВА 3. ИНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИМИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ РАЗРЕШЕНИЮ	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	63
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	66

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

Бюл. – Бюллетень

Бюл. ВС РФ – Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации

Ведомости РСФСР – Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (Ведомости Верховного Совета РСФСР)

Ведомости РФ – Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации

Ведомости СССР – Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР (Ведомости Верховного Совета СССР)

ВС – Верховный Суд

ЖК РФ – Жилищный кодекс Российской Федерации

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации

РФ – Российская Федерация

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В Послании Федеральному Собранию от 21.04.2021 «Послание Президента Федеральному Собранию» [Послание президента...] Президент РФ в очередной раз отметил, что одной из важнейших задач является реализация государством мер, направленных на обеспечение доступности жилья российским гражданам. Данная задача на протяжении многих лет является одной из приоритетных, так как право на жилище закреплено в ч. 1 ст. 40 Конституции РФ [Конституция...]. В целях реализации указанных мер в Российской Федерации разрабатывались и действовали, а некоторые продолжают действовать и в настоящее время, различные нормативно-правовые акты и программы.

В качестве одной из последних следует выделить на государственном уровне программу Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее – Программа) [Об утверждении государственной программы...]. Представленная программа действует с начала 2018 года. Программа предусматривает ряд системных мероприятий, которые носят комплексный характер. В первую очередь, часть их направлена на увеличение объемов ввода жилья на ежегодный период. Кроме того, данной программой предусмотрены меры, направленные на улучшение жилищных условий граждан. В качестве таких мер закреплены, как государственная поддержка, повышение уровня качества проживания в городской среде, а также меры направленные на реализацию задачи по расселению из аварийного жилищного фонда. В качестве дополнительных мер, указанная программа предусматривает также и меры по обеспечению надлежащего качества и максимальной доступности услуг ЖКХ.

Право граждан на жилище представляет собой весьма широкую категорию, которая включает в себя и часть правового статуса гражданина, и его конституционное право, а также государственно-правовой институт.

Кроме того, ввиду широты указанной категории существует множество различных способов реализации данного права граждан со стороны органов государственной власти и их подведомственных учреждений. В этой связи в рамках данного исследования предполагается ограничиться изучением законодательства и практикой его применения при обеспечении права на жилище только одного из субъектов Российской Федерации – Тюменской области, а также одним из направлений подобной поддержки – государственной поддержкой при приобретении (строительстве) жилья, путем предоставления субсидий и займов отдельным категориям граждан.

Выбор данного подхода в достаточной степени аргументирован принципиальной позицией отдельных исследователей, которые отмечают, что «жилищная политика Российской Федерации должна в первую очередь основываться на объективных результатах прогнозов и задач экономической политики как государства в целом, так и его регионов по отдельности, а также Стратегией ее развития в масштабах всего пространства [Стратегия...]» [Специальный доклад..., с. 7]. Данный подход также корреспондирует с требованием правового государства, регламентируемым ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, которое гласит, что «Малоимущим, и иным указанным в «законе» гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами».

Актуальность выбранной темы исследования также обусловлена сохранением в Российской Федерации (около 2,5 млн.) и в Тюменской области (80 тыс.) в частности, количества семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий [Число семей...], кажущимся повышением доступности жилья, выделением дополнительных бюджетных средств на реализацию органами государственной власти Тюменского региона мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, появлением новых механизмов и способов реализации гражданами права на жилище, в том числе появлением

дополнительных категорий граждан, которым может быть предоставлена подобная поддержка.

Ввиду вышесказанного всё большее количество граждан может воспользоваться подобной поддержкой государства, вместе с тем и её (поддержки) правовое регулирование также нуждается в постоянном развитии и совершенствовании в целях минимизации злоупотреблений в этой области со стороны граждан, а также сохранении доступности и прозрачности, реализуемых государством мер.

Таким образом, актуальность темы настоящего исследования обусловлена как важностью самого по себе права на жилище и необходимостью уяснения его сущности, так и наличием ряда практических и теоретических проблем, связанных с предоставлением государственной поддержки отдельным категориям нуждающихся граждан в Тюменской области, которые необходимо проанализировать и найти пути их решения.

Степень разработанности темы исследования. Обращение на протяжении уже нескольких десятилетий значительного количества исследователей, в том числе ученых, к теме исследования обусловлено его социальной значимостью, как в период Советского государства, так и формирования современного Российского. При этом, как показывают результаты анализа различного вида научных работ, в том числе монографического уровня, т.е. подготовленных по результатам проведенных научных исследований в рамках диссертаций на соискание ученых званий [Васильев, 159 с.; Водкина, 176 с.; Голоманчук, 194 с.; Долгошеев, 172 с.; Матинская, 207 с.; Попов, 26 с.; и др.], данный правовой институт носит комплексный характер, а его проблемы находят свое разрешение с позиции междисциплинарного подхода, как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных субъектов Российской Федерации.

Следует констатировать, что результаты проведенных исследований внесли в значительной степени серьезный вклад в разрешение многих проблем при реализации закрепленного в Основном законе Российской

Федерации права граждан на жилище. Однако в настоящее время, отсутствуют научные исследования монографического уровня, в которых бы комплексно были предприняты попытки исследования проблем государственной поддержкой при приобретении (строительстве) жилья путем предоставления субсидий и займов отдельным категориям граждан на уровне отдельного субъекта Российской Федерации, и соответственно предложены пути их разрешения.

Это обуславливает необходимость проведения нами в рамках магистерской диссертации исследования особенностей государственной поддержки при приобретении (строительстве) жилья путем предоставления субсидий и займов отдельным категориям граждан в Тюменской области, выявления проблем в данной сфере, а также разработки и обоснования мер, способствующих совершенствованию реализации государством, в лице ее субъектов, закрепленного в Конституции РФ права на жилище каждого гражданина без исключения.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области предоставления отдельным категориям граждан мер государственной поддержки органами государственной власти и их подведомственными учреждениями при реализации их конституционного права на жилище, на примере Тюменской области.

Предметом научного исследования в рамках магистерской диссертации являются нормы права (конституционного, гражданского, финансового и др. отраслей права), регулирующие правоотношения, связанные с предоставлением органами власти Тюменской области отдельным категориям граждан мер государственной поддержки при реализации их конституционного права на жилище, правоприменительная практика в данной сфере, а также научная и специальная литература по теме исследования.

Цель магистерского исследования заключается в определении правовой природы «мер государственной поддержки», выявлении проблем при её

предоставлении, выработке предложений и рекомендаций, направленных на повышение их эффективности, поиске наиболее приемлемых условий для сохранения баланса между доступностью мер и обеспечением интересов государства и граждан в процессе их предоставления при реализации конституционного права граждан на жилище.

Сформулированная цель исследования достигнута посредством разрешения следующих основных задач:

– уточнено понятие права на жилище, и конкретизирована его сущность;

– представлена система нормативных актов, регламентирующих особенности предоставления государственной поддержки при строительстве (приобретении) жилья в Тюменской области;

– исследованы особенности предоставления государственной поддержки работникам бюджетной сферы и молодым семьям в Тюменской области при реализации ими конституционного права на жилище и предложены основные направления их совершенствования;

– рассмотрены отдельные проблемные аспекты деятельности уполномоченной организации Государственного автономного учреждения Тюменской области и проблемы его позиционирования в многообразии кредитных/финансовых организаций;

– приведены особенности понятия государственная поддержка в виде займа в её соотношении с потребительским кредитом (займом);

– сформулированы предложения по исправлению пробелов в правовом регулировании данного вопроса в действующем региональном законодательстве Тюменской области.

Методология и методика исследования. Методологическую основу исследования определял метод диалектического познания соответственно различных процессов и явлений. Он позволяет рассмотреть их в статическом и динамическом состояниях. Кроме того, автором также использовались при проведении исследования иные методы общенаучной направленности, а

именно: исторический; системно-структурный; сравнительного правоведения; логического обоснования; анализ и синтез. Также для написания исследования применялись и отдельные частные методы.

Теоретическую основу исследования составили труды российских правоведов по конституционному, муниципальному, жилищному, гражданскому и иным отраслям права, которые регламентируют общественные отношения в исследуемой нами сфере. Изучена как основная специальная и научная литература, так и иные различные источники по теме представленного исследования, в том числе монографического уровня.

Нормативно-правовой основой нашего исследования являются различные принципы и нормы, которые общепризнаны в сфере международного права, и закреплены в основополагающих международных документах. Также нормативную базу исследования составили отдельные положения Конституции РФ, жилищного законодательства РФ, иные различного уровня нормативно-правовые акты, в том числе регламентирующие правоотношения, связанные с предоставлением органами власти Тюменской области отдельным категориям граждан мер государственной поддержки при реализации их конституционного права на жилище.

Эмпирическую базу представленного исследования представляют обобщенные результаты статистических данных и материалов, представленных официально Федеральной службой государственной статистики, а также анализ материалов правоприменительной практики, рассмотренных Верховным Судом Российской Федерации, а также судами субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в том, что в ходе исследования выявлены различные как достоинства, так и недостатки действующих норм, регламентирующих правоотношения, связанные с предоставлением органами власти Тюменской области отдельным категориям граждан мер государственной поддержки при реализации их конституционного права на

жилище. Аргументировано внесение изменений и дополнений в действующее в настоящее время федеральное и региональное законодательство.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что в нем на основе предложенных рекомендаций обоснована совокупность взаимосвязанных мер и действий комплексного характера, способствующих в ближайшей перспективе в значительной степени существенно усовершенствовать теоретико-методологические основы исследуемого института, а также реализовать существующие способы государственной поддержки отдельным категориям граждан в Тюменской области, уполномоченными органами и учреждениями, с целью удовлетворения потребностей максимального количества граждан в жилье.

Выпускная квалификационная работа, подготовленная в рамках магистерской диссертации, состоит из введения, основной части, включающей в себя три главы, заключения и списка использованной литературы. Во введении аргументирована актуальность выбранной темы, раскрыта степень ее научной разработанности, сформулированы объект и предмет исследования, определены его цель и основные задачи, подлежащие разрешению, а также представлены методологическая основа и значимость для теории и правоприменительной практики.

В первой главе описаны теоретические основы предоставления государственной поддержки органами как государственной власти, так и Тюменской области. В частности, приведены взгляды ученых на проблематику определения понятия и сущности права на жилище граждан Российской Федерации, а также раскрыты особенности правового регулирования предоставления государственной поддержки в Тюменской области.

Во второй главе раскрыты особенности предоставления отдельным категориям граждан в Тюменской области государственной поддержки, а именно работникам бюджетной сферы и молодым семьям, при реализации

ими конституционного права на жилище и определены основные направления их совершенствования.

В третьей главе отражены проблемы позиционирования уполномоченной организации в многообразии кредитных/финансовых организаций, приведены особенности понятия государственная поддержка в виде займа и её соотношении с потребительским кредитом (займом), сформулированы предложения по исправлению пробелов в правовом регулировании данного вопроса в действующем региональном законодательстве Тюменской области.

В заключении подведены итоги по результатам проведенного исследования и сформулированы основные выводы и предложения по совершенствованию института реализации конституционного права граждан на жилище, при предоставлении государственной поддержки отдельным категориям граждан, в виде рекомендаций по внесению изменений и дополнений в федеральное законодательство, а также законодательство Тюменской области.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1. ПОНЯТИЕ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ, И ЕГО СУЩНОСТЬ

Потребность в жилье, не без причин считается одной из основных потребностей человека, наряду с потребностью в еде, и не вызывает сомнений тот факт, что жилище (в том или ином виде) во все времена являлось важным элементом жизни и быта человека, позволяющим удовлетворить его естественную потребность в защите от окружающей среды которая не всегда для него благоприятна.

Первоочередной потребностью для каждой семьи является наличие комфортных условий проживания в собственном жилье. Без удовлетворения указанной потребности весьма не просто говорить о какой-либо удовлетворенности жизнью (моральной, физической, трудовой и проч.). Отсутствие возможностей удовлетворения потребности в жилье явно негативно сказывается на формировании гражданских и политических убеждений граждан отдельного государства.

По этой причине в основных законах большинства развитых стран мира право на жилье (жилище и т.п.) признается неотъемлемым правом каждого гражданина.

Также оно закреплено в основополагающих документах международного характера. Основными из них являются Всеобщая декларация прав человека 1948 года (ст.25) [Всеобщая декларация...] и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года (ст.11) [Международный пакт ...].

В Европейской социальной хартии 1996 года [Европейская социальная...] данное право закреплено в качестве самостоятельного права. Согласно ст. 31 указанного международного акта, стороны хартии в

обязательном порядке обязуются принимать различные меры, направленные на обеспечение доступности приобретения жилья. При этом, они должны отвечать установленным требованиям, предотвращению бездомности и сокращению ее масштабов с целью ее постепенной ликвидации, повышению доступности цен на жилье для тех категорий граждан, которые не имеют в достаточном объеме собственных средств на приобретение жилья.

Однако здесь сразу необходимо отметить, что в вышеупомянутых международных правовых актах, право на жилище само по себе прямо не указывается. Данное право рассматривается как один из элементов (составных частей) более комплексной и содержательной научной категории, а именно – «права на достаточный уровень жизни каждого человека и его семьи».

Несмотря на это, в отечественной юридической литературе, приведенные выше международные нормы используются в качестве подтверждения того факта, что международное сообщество и право – признаёт право на жилище как самостоятельное, пусть и входящее в вышеупомянутое «расширенное» «право на достаточный уровень жизни». Надо конечно упомянуть и о том, что есть и сторонники позиции, согласно которой обсуждаемое право все-таки самостоятельным не является. На наш взгляд, подобный подход, является не вполне правильным, хотя это во многом зависит от целей и задач, ради которых рассматриваемое право исследуется.

Наша страна не стала исключением, и аналогичное право было гарантировано ч.1 ст.40 нашего основного закона государства - Конституцией Российской Федерации 1993 года [Конституция 1993г. ...]. Согласно декларируемой там позиции, право на жилище имеет каждый гражданин.

Как известно, так было не всегда, поскольку жилищная проблема для нашего государства не является новой. Она относится примерно к концу XIX – началу XX вв., и характеризуется тем, что основная масса жителей городов Российской империи жила в неприемлемых условиях. В описанный период

времени в Петербурге в 1913 году в обиходе чиновников и граждан появился знаменитый термин «формула бедности». Термин «формула бедности» обозначал беднейшие поселки рабочих. Как правило, в таких поселках рабочие жили в подвалах, сараях, погребях и ночлежках. При этом, что было весьма часто, такие поселки находились неподалеку от дворянских роскошных особняков [Пешина, с. 24].

Затем, в результате известных событий 1917 года, земля и недвижимое имущество вообще на время перестали быть предметом купли-продажи, поскольку революционные преобразования нивелировали институт частной собственности.

В итоге, рассматриваемое нами право, примерно в том виде как оно отражено и закреплено сейчас, первоначально было установлено в основном законе нашей страны относительно недавно, а именно в Конституции 1977 года [Конституция 1977г. ...].

До этого момента основные законы нашего государства, данного права напрямую не предусматривали, хотя, возможно, и подразумевали его.

Так, например, в Конституции 1937 года [Конституция 1937г. ...] данное право прямо установлено не было, однако в её десятой статье указано, что «право на жилой дом и подсобное домашнее хозяйство охраняется законом». Получалась, на наш взгляд, весьма примечательная ситуация, при которой «право на жилой дом» законом охранялось, но само это право этим же законом прямо и не провозглашалось, как и не приводилось его определения (описания).

В Конституции 1977 года [Конституция 1977г. ...] положения о рассматриваемом праве трансформировались и стали свидетельствовать о том, что данное право реализовывалось за счет государства и для нуждающихся граждан. В этой связи, в научной среде и литературе сформировалось и укрепилось мнение, что «право на жилище» может или должно рассматриваться как некая социальная обязанность государства.

В период перехода и формирования рыночной экономики российские граждане получили право на самостоятельный подход в выборе вида жилья и непосредственно способа его приобретения. Вновь реализуемая жилищная политика по-иному подошла к концепции реализации исследуемого права. Так, согласно данной концепции, граждане в первую очередь должны иметь собственные средства для приобретения жилья и/либо его строительства. Во-вторых, граждане должны иметь, в том числе, и средства для его содержания при эксплуатации.

В новых условиях государство оставило за собой обязанность оказывать поддержку лишь социально незащищенного населения. Эта обязанность прямо закреплена в Конституции Российской Федерации. Исходя из такого закрепления в Конституции РФ, отдельные исследователи конкретизируют его содержание в следующей интерпретации, «...социальное жилье из государственных, муниципальных и других жилищных фондов предоставляется государством, в лице специально уполномоченных органов, таким категориям граждан, как малоимущим и иным лицам, нуждающимся в жилье, а также на определенных условиях – бесплатно или за приемлемую плату».[Петренко, с. 122].

В этой связи, по сравнению с Конституцией 1977 года, ныне действующая Конституция РФ (1993 года) декларирует принципиально иной подход к рассматриваемому вопросу, согласно которому российское государство каждому гражданину без исключения предоставляет гарантированное право пользоваться своим жилищем. Кроме того, в основном законе закреплено, что государство также принимает на себя обязательства содействовать (правда, без уточнения конкретных форм) обеспечению каждого гражданина жилым помещением.

Очевидно, что указанный подход претерпел существенные изменения и стал более «сдержанным» в вопросах гарантий предоставления жилья всем гражданам. Вероятно, такой подход является более правильным и приближенным к экономическим реалиям, поскольку наряду с

декларированием определенных прав граждан, государство также должно учитывать и свои экономические возможности для их реализации, а также политическую и правовую ситуацию в стране и множество иных факторов.

Весьма убедительно об этом высказывался Е.В. Богданов, указывая, что «Государство приняло на себя обязанность по созданию условий для осуществления гражданами права на жилище, поскольку не может быть права без соответствующей обязанности и, наоборот, обязанности без корреспондирующего ей права. Государство обязано выполнить целый комплекс мероприятий для удовлетворения притязаний граждан: развивать строительную индустрию; осуществлять программу строительства благоустроенного жилья; обеспечивать справедливое распределение жилой площади, охрану жилищного фонда и т.п.» [Богданов, с. 26].

Поддерживая доводы Е.В. Богданова, Л.М. Пчелинцева обоснованно делала вывод и уточняла, что: «Речь может лишь идти о достижении разумного баланса между экономическими возможностями государства и объемом, формами реализации социальных прав граждан, в том числе и конституционного права граждан на жилище» [Пчелинцева, с. 11].

Соглашаясь с приведенными доводами ученых, можно также добавить, что ярким олицетворением ограниченности ресурсов государства является наличие «очередности» в системе предоставления государством поддержки отдельным категориям нуждающихся граждан, поскольку одновременно решить проблемы всех нуждающихся попросту невозможно в силу объективных причин.

Части 2 и 3 ст. 40 Конституции РФ [Конституция РФ...] декларируют следующие основные положения данного института:

Во-первых, поощрение жилищного строительства фактически обязанность для органов государственной власти и местного самоуправления.

Во-вторых, указанные структуры обязаны формировать все необходимые условия для реализации права на жилище.

При этом, указанными нормами декларируется, что бесплатное или «за доступную плату» жилье предоставляется нуждающимся лицам.

Данная плата осуществляется из таких жилищных фондов, как государственные, муниципальные и другие, в соответствии с установленными нормами федерального и/или регионального законодательства.

Представляется, что обобщенно из указанных норм можно выделить два ключевых направления реализации государством права граждан на жилище – общее и специальное.

Общее направление касается создания для граждан тех самых условий для реализации их права на жилище. Фактически в рамках данного направления государство должно обеспечивать гражданам нормальные условия для самостоятельного решения их жилищных вопросов. К числу мер данного направления можно отнести, например безопасный рынок жилья и всевозможные дополнительные меры ответственности для застройщиков, льготная ипотека, государственные жилищные сертификаты, субсидии молодым семьям или учителям и прочие. При этом важно заметить, что подобные меры не обязательно направлены в адрес социально незащищенных категорий граждан.

Специальное же направление напротив, связано с социальной защитой определенных социально незащищенных категорий граждан. Как пример подобных мер можно рассматривать предоставление жилья инвалидам, сиротам и другим категориям граждан, где передаваемое им жильё будет приобретаться или строиться за счет государства (субъекта РФ, возможно муниципалитета).

Продолжая, необходимо отметить, что в юридической научной среде до настоящего момента не завершены дискуссии о понятии и сущности права на жилище.

На наш взгляд, наиболее весомый вклад в рассмотрение вышеуказанного вопроса внесли такие ученые как П.И. Седугин, Е.В.

Богданов, Б.В. Прасолов, Л.М. Пчелинцева, Ю.В. Смирнова, О.Ю. Усков, Р.В. Бегунович.

Согласимся с мнением большинства авторов, относительно той позиции, что наиболее аргументированно и подробно содержание права на жилище раскрыл известный в данной области права ученый - П.И. Седугин. В своих работах он констатировал, что содержание права на жилище основывается на следующих юридически значимых возможностях, которых, по его мнению, шесть:

- пользование имеющимся жильем должно быть на стабильной основе, т.е. постоянно;

- жилищные условия должны улучшаться;

- использование жилья в интересах других граждан;

- жильцам должна быть обеспечена здоровая среда обитания;

- произвольное лишение граждан жилья недопустимо;

- жилище неприкосновенно [Седугин, с. 19-20].

П.В. Крашенинников признавал рассматриваемое право конституционным [Крашенинников, с. 11].

В.Е. Богданов относит его к субъективным гражданским правам [Богданов, с. 21]. О.Ю. Усков, частично поддерживая В.Е. Богданова, тем не менее, относит рассматриваемое право к числу субъективных публичных прав [Усков, с. 49].

Анализируя выводы авторов, полагаем возможным согласиться с тем, что в настоящий момент в науке, в вопросе содержания «права на жилище», устоялось мнение, сводящееся к тому, что последнее (содержание права) формируется из двух нижеуказанных основообразующих элементов:

В качестве первого следует выделить предоставление государством гарантий каждому гражданину пользоваться жильем, которым он владеет в текущий момент на тех или иных правовых основаниях, беспрепятственно.

В качестве второго выступает содействие гражданам, оказываемое на государственном уровне, по следующим вопросам:

- в обеспечении жильем;
- в реализации гражданами возможности улучшения своих жилищных условий путем самостоятельного приобретения иного жилья;
- в реализации гражданами возможностей улучшения своих жилищных условий путем получения его бесплатно / за доступную плату.

Вместе с тем, есть и ряд авторов, согласно точке зрения которых, в содержание права на жилище не входят механизмы удовлетворения жилищной потребности в результате гражданско-правовых сделок или в результате участия в жилищном строительстве [Крикунова, с. 52].

На наш взгляд, проводя соотношение между разными правами и их вхождением в состав «права на жилище», следует не согласиться с приведенной А.А. Крикуновой позицией, о чем будет указано ниже.

В отечественной юридической науке право на жилище, как правило, относят к социально-экономическим правам (группе прав второго поколения) [Нерсеянц, с. 339; Лукашева, с. 187].

Согласно положениям ч. 1 ст. 7 и ч. 2 ст. 39 Конституции РФ [Конституция РФ...], необходимость в Российской Федерации реализации государственной жилищной политики продиктована императивом социального государства. Под императивом социального государства в рамках исследуемого аспекта следует понимать закрепление в ч. 1 ст. 40 Конституции РФ и ст.ст. 1, 2 и 11 Жилищного кодекса РФ [Жилищный кодекс...] прямой конституционной гарантии – «права каждого на жилище».

Право на жилище является универсальной научной категорией. Это означает следующее:

Во-первых, возможность граждан приобретать/получать жилище всеми законными способами.

Во-вторых, возможность пользоваться жильем на постоянной основе.

В-третьих, Конституция РФ провозглашая неприкосновенность и защиту жилищных прав, не допускает их незаконное лишение.

Л.В. Анисимова в своем исследовании отмечает, что «...политические и социально-экономические перемены, которые происходят в Российской Федерации, существенным образом оказывают влияние на условия жизни граждан. Они влияют на создание и изменение законодательной базы, которая должна способствовать реализации жилищных прав, существенно меняют основы жилищных отношений, в т.ч. касающиеся прав и обязанностей по использованию жилья, ответственности за нарушение правил пользования жилым помещением, содержания и использования жилищного фонда. Соответственно, любой дальнейший этап можно охарактеризовать иными подходами к вопросу регулирования жилищных отношений» [Анисимова, с. 20].

Иначе говоря, конституционное право на жилище включает в себя следующее: Естественное право на жилище (признанное и охраняемое государством), а также совокупность Вторичных (производных) прав (приобретаются в результате наличия совокупности определенных обстоятельств). По своей сущности, производные абстрактные права, являются элементом конституционной правоспособности.

Именно поэтому содержание «конституционного» права на жилище многозначно и шире. Так, во-первых, оно не должно сводиться к естественному праву на жилище. По аналогичным причинам оно не должно сводиться и к какому-либо одному отраслевому субъективному праву (гражданскому или административному), либо к нескольким отраслевым (например, жилищно-правовым) или разноотраслевым правам, которые носят субъективный характер.

При этом, некоторые авторы такие личные права, как право на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства, включают в содержание права на жилище в качестве дополнительных [Смирнова, с. 25].

Отойдя в сторону, от представленных выше размышлений о месте в системе прав и свобод человека и гражданина «права на жилище», в рамках данной работы, остановимся на том, что последнее можно рассматривать как

социально-экономическое, включающее в себя как право на приобретение необходимого жилища, так и право стабильного им владения.

Тем не менее, указанные авторы не указывают о ещё одной возможности реализации права на жилище, а именно о предоставлении органами власти государственной поддержки в виде субсидий и/или займов (льготных) на приобретение (строительство) жилья.

Об этом упоминает в своих работах только Л.М. Пчелинцева, остальные авторы сосредоточились на рассмотрении предоставления жилья в натуре как такового, либо на рассмотрении больше теоретических проблем, нежели практических, и подобный взгляд, по нашему мнению, не является достаточно полным.

Принимая во внимание вышесказанное, полагаем, что предложенные указанными авторами характеристики права на жилище и выводы о его содержании можно несколько расширить. Сделать это можно непосредственно подтвердив, что право на жилище, как элемент конституционной правоспособности, характеризуется межотраслевой спецификой, а также представляет собой сложную правовую конструкцию.

Вместе с тем, рассматриваемое конституционное право, в рамках предмета жилищного права, включает в себя не только 2 предлагаемые авторами возможности, а именно:

- В предусмотренных жилищным и иным законодательством случаях вселяться, пользоваться и владеть жилыми помещениями (государственного, муниципального и частного (кооперативного) жилищных фондов) в соответствии с условиями типовых договоров найма, а также по иным основаниям.

- Улучшать отдельными категориями граждан свои жилищные условия, в результате признания их нуждающимися, и предоставления им жилых помещений государственного (муниципального, частного) жилищного фонда социального использования (наемные дома), на условиях заключения

типовых договоров найма, в соответствии с действующими нормами, установленными жилищным законодательством;

Но и еще одну, а именно, возможность для отдельных категорий граждан, признанных нуждающимися, улучшить свои условия проживания, путем получения социальных выплат и займов на строительство или приобретение жилья, в соответствии с законодательством Российской Федерации и её субъектов.

Именно на подобном (последнем) механизме (возможности) реализации права граждан на жилище мы предлагаем остановиться в рамках данной работы, поскольку первые два уже в достаточной мере освещены в научной литературе.

В заключение данного параграфа можно констатировать, что проблема определения понятия и сущности права на жилище граждан Российской Федерации, а также его содержания, и в настоящее время продолжает оставаться актуальной и дискуссии по этой теме продолжаются. Об этом частично свидетельствуют основные положения представленного параграфа.

Кроме того, в данном разделе исследования предложено, наиболее признанное и часто употребляемое в научной литературе содержание понятия «права на жилище», как элемента конституционной правоспособности, расширить включением в него дополнительной возможности для реализации гражданами права на жилище, в виде получения целевой государственной поддержки.

1.2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ (ПРИБРЕТЕНИИ) ЖИЛЬЯ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Исследование особенностей правового регулирования реализации исследуемого нами права граждан на жилище, декларируемого Конституцией РФ, при предоставлении государственной поддержки отдельным категориям

граждан на уровне отдельного субъекта Российской Федерации в достаточной степени актуально в системе построения научного познания и вытекающих из него предложений и рекомендаций в связи со спецификой каждого из них, а именно: с учетом территориального расположения, экономического состояния, и других признаков, определяющих идентичность каждого из регионов российского государства. Данному тезису находим также подтверждение в позициях отдельных исследователей. Так, например, И.В. Пожилова пишет, что «...проведенный анализ состояния и тенденций развития жилищной политики на государственном и региональном уровнях выявил системные противоречия, которые формируют асимметричное развитие жилищной модели в целом» [Пожилова, «Стратегические...», с. 24].

Кроме того, это обусловлено тем, что в настоящее время реализация жилищной политики на государственном уровне продолжает сопровождаться уточнением некоторых основополагающих моментов, заключающихся в следующем:

- 1) формирование концептуальных основ в сфере взаимодействия федеральных и региональных уровней власти;
- 2) изменения нормативно-правовой базы, регламентирующей исследуемые общественные отношения;
- 3) апробация различных новых форм, инструментов и механизмов финансирования жилищного строительства.

Также, как верно отмечает И.В. Пожилова, «...происходит определение роли и задач дальнейшего функционирования государственных институтов развития жилищной политики и поиск эффективных методов оценки деятельности региональных органов исполнительной власти» [Пожилова, «Актуальные...», с. 15].

Указанные процессы в настоящее время вызваны острой необходимостью повышения обеспечения жильем граждан, как в количественном выражении, так и качественном. Данная необходимость в

свою очередь, обуславливает анализ и определение наиболее актуальных аспектов и направлений оптимизации законодательства в сфере реализации жилищной политики на уровне регионов, с использованием государственной поддержки отдельных категорий граждан.

Но и это еще не все, что подтверждает актуальность исследования данной темы, на уровне отдельно взятого региона Российской Федерации.

При реализации закрепленного Конституцией РФ права граждан на жилище, при предоставлении государственной поддержки отдельным категориям граждан на территории отдельно взятого региона и муниципалитета, данное направление обеспечения жильем должно быть увязано с решением и других задач. В качестве таковых можно выделить и содержание и реновацию существующего жилого фонда, и ликвидацию жилья в аварийном состоянии. Кроме того, это должно быть увязано с социальной политикой региона, а также мероприятиями в сфере решения демографических проблем.

По рассматриваемому вопросу в качестве основополагающего нормативного акта регионального значения в регионе Тюменская область является закон Тюменской области от 15.07.1999 года №128 под названием – «О предоставлении субсидий и займов гражданам на строительство или приобретение жилья в Тюменской области за счет средств областного бюджета» [Закон Тюменской области №128...].

Данный нормативный акт был разработан и принят в соответствии с требованиями следующих нормативных актов федерального значения: Жилищным кодексом Российской Федерации [Жилищный кодекс...], Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)» [ФЗ «Об ипотеке...] и иными.

Кроме того, указанный закон был разработан в соответствии с Уставом Тюменской области [Устав Тюменской...], Законом Тюменской области «О регулировании жилищных отношений в Тюменской области» [О

регулировании жилищных...], а также другими законодательными актами Тюменской области.

Он содержит основные понятия по данному вопросу и направления, по которым реализуется данная политика в Тюменской области. Так, он определяет основы регулирования отношений в сфере предоставления целевых выплат социального характера (субсидий и займов) на строительство или приобретение жилья на территории Тюменской области, гражданам (непосредственно имеющим право на их получение в соответствии законодательством РФ и Тюменской области) за счет бюджетных средств Тюменской области и по их желанию.

Следующим нормативным актом, который также регламентирует отдельные аспекты исследуемых нами правоотношений является закон Тюменской области от 05.07.2000 года №197 «О регулировании жилищных отношений в Тюменской области», согласно п. «а» ст. 1 которого, в пределах полномочий, установленных ЖК РФ, последний регулирует отношения по защите прав и законных интересов граждан в сфере жилищных отношений. Кроме того, статья 9 данного Закона закрепляет норму о «Социальных выплатах и субсидиях на строительство и приобретение жилья». Согласно положениям указанной нормы, гражданам, которые признаны нуждающимися в жилых помещениях, в установленном законом порядке, могут предоставляться за счет средств областного и местных бюджетов в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ, Тюменской области и органов местного самоуправления, выплаты социального характера на строительство, либо приобретение жилья.

Также согласно указанной норме, средства областного бюджета могут предоставляться и юридическим лицам в виде субсидий, для последующего предоставления за счет этих средств – целевых займов вышеуказанным нуждающимся категориям гражданам на аналогичные целевые нужды последних.

Данные нормы в достаточной степени кратко и содержательно регламентируют каким образом «органы государственной власти», в лице Тюменской области, предоставляет гражданам государственную поддержку – в виде субсидий и займов.

Далее идут такие нормативные акты регионального значения, которые регламентируют непосредственно сами механизмы предоставления государственной поддержки и его специфические особенности:

1) Постановление Администрации Тюменской области №3-пк от 24.01.2005 года «Об утверждении Положения о предоставлении социальных выплат на приобретение жилого помещения гражданам, выезжающим из Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа в Тюменскую область» [Постановление Администрации Тюменской области №3-пк...]. Данное Постановление регламентирует особенности правового регулирования отношений в сфере предоставления социальных выплат гражданам на вышеупомянутые цели, переселяющимся из Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, на территорию Тюменской области;

2) Постановление правительства Тюменской области №190-п от 08.08.2006 года «Об утверждении положения о порядке предоставления займов молодым семьям на строительство (приобретение) жилья» [Постановление Правительства Тюменской №190-п...]. Указанный нормативный акт регионального значения определяет порядок и особенности предоставления целевых займов молодым семьям, которые получили свидетельства о праве на получение социальной выплаты, в соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от 23.03.2011 №78-п [Постановление Правительства Тюменской №78-п...];

3) Постановление правительства Тюменской области №60-п от 09.03.2011 года «Об утверждении положения о порядке предоставления социальных выплат и займов работникам бюджетной сферы на приобретение жилого помещения» [Постановление Правительства Тюменской №60-п...].

Данное Постановление регламентирует особенности порядка предоставления за счет средств областного бюджета социальных выплат и займов на вышеуказанные цели таким категориям граждан, как «работники организаций бюджетной сферы», которые приобретают на это соответствующие права на основании Закона Тюменской области №128 [Закон Тюменской области №128...];

4) Постановление Правительства Тюменской области №448-п от 06.09.2017 года «Об утверждении Положения о порядке предоставления социальных выплат и займов специалистам в области ветеринарии, являющимся уполномоченными лицами органов и организаций, входящих в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, при строительстве жилья» [Постановление Правительства Тюменской №448-п...]. Представленное Постановление закрепляет особенности правового регулирования механизма предоставления социальных выплат и займов за счет средств областного бюджета на строительство индивидуального жилого дома такой категории граждан, как «специалисты в области ветеринарии». При этом, должно соблюдаться условие, согласно которого указанные субъекты являются в обязательном порядке уполномоченными лицами органов и организаций, входящих в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, имеющим право на их получение в соответствии с Законом Тюменской области №128 [Закон Тюменской области №128...].

Отдельно необходимо указать постановление Правительства Тюменской области №302-п от 13.10.2008 года «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий и займов на приобретение (строительство) жилья в Тюменской области» [Постановление Правительства Тюменской №302-п...].

В отличие от вышеуказанных Постановлений, последнее носило общий характер и регламентировало порядок предоставления за счет средств областного бюджета социальных выплат (далее – субсидии) и займов на

строительство или приобретение жилья в Тюменской области гражданам, имеющим право на их получение в соответствии со статьями 3, 5 Закона №128 [Закон Тюменской области №128...]. Однако в настоящий момент финансирование данного направления приостановлено, и действие данного постановления остается скорее формальным и методологическим.

В числе прочего, нормы вышеуказанных постановлений, в той или иной мере, регламентируют особенности порядка расчета размера займа и социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья, а также порядок предоставления отсрочки уплаты платежей по погашению суммы основного долга по займу. Это положение применяется в таких случаях, когда в силу определенных обстоятельств, происходит уменьшение дохода граждан, получивших заем на строительство (приобретение) жилья.

Особо необходимо отметить, что вышеуказанные нормы, о предоставлении отсрочки по уплате платежей, были приняты региональным законодателем, еще до того момента как аналогичные изменения были внесены в федеральное законодательство, при этом механизм получения подобной отсрочки (региональной) является более лояльным для гражданина, нежели таковой, установленный федеральным законодателем.

Также данными нормативными актами определено, что уполномоченной организацией по реализации практически всех описанных мероприятий является государственное автономное учреждение Тюменской области «Центр государственной жилищной поддержки» (далее – ГАУ ТО), основная деятельность которого и направлена на реализацию мероприятий по предоставлению субсидий и займов на приобретение (строительство) жилья в Тюменской области.

Отдельно необходимо отметить и о специфическом полномочии данной организации, связанном с наличием обеспечительных мер при предоставлении гражданам займов. Данное полномочие заключается в возможности представлять без доверенности интересы Субъекта РФ - Тюменской области в Федеральной службе государственной регистрации,

кадастра и картографии и её территориальных подразделениях, по вопросам снятия обременений с объектов недвижимости, которые были приобретены с использованием заемных областных средств.

В целом следует отметить, что перечисленные выше нормативные акты похожи и отличаются только направленностью в зависимости от категории граждан получателей государственной поддержки – «молодые семьи», «работники бюджетной сферы», «специалисты в области ветеринарии», «граждане, переезжающие из ХМАО и ЯНАО», а также ныне фактически прекратившая действие и не финансируемая «общая категория нуждающихся граждан».

При этом, анализ правоприменительной практики в этой области показывает, что наибольшее количество проблемных практических вопросов возникает у категорий «работники бюджетной сферы», а также «молодые семьи». Это в первую очередь вызвано тем, что данные категории наиболее многочисленны по количеству получателей государственной поддержки.

Кроме того, тем, что остальные направления либо относительно новые (как-то специалисты в области ветеринарии) и практика по ним еще не сформировалась, либо процедура относительно проста (граждане, переезжающие из ХМАО и ЯНАО), либо финансирование направления временно приостановлено (общая категория «нуждающихся граждан»).

Исходя из вышеизложенного, полагаем, что наиболее целесообразным в рамках следующего раздела настоящей работы сфокусироваться на рассмотрении проблематики и особенностей предоставления государственной поддержки при реализации конституционного права на жилище таких категорий граждан Тюменской области, как «работники бюджетной сферы» и «молодые семьи».

В целом по результатам проведенного исследования в рамках данного параграфа считаем возможным сделать следующие выводы:

1. Формирование правовой системы регулирования основных направлений обеспечения государственной поддержки отдельных категорий

граждан в Тюменской области при реализации конституционного их права на жилище, связано с действием различных нормативно-программных регуляторов, в том числе федерального значения без учета специфики идентичности регионов. В этой связи, ее формирование, определение качественного содержания и оптимизация с учетом новых тенденций в различных смежных сферах, для целей более совершенного механизма обеспечения жильем отдельных категорий граждан, является весьма актуальным, и представляет собой самостоятельную научную проблему.

2. Система нормативно-правовых актов, принятых в Тюменской области, и направленных на правовое регулирование процессов обеспечения государственной поддержки отдельных категорий граждан в Тюменской области при реализации конституционного их права на жилище, в целом имеет четкую структуру, охватывает все основные категории нуждающихся в жилье граждан, и раскрывает наиболее приемлемый порядок предоставления государственной поддержки, что соответствует требованиям Конституции РФ на современном этапе.

3. Все вышеперечисленные нормативные акты Тюменской области относительно схожи по направленности и фактически отличаются особенностями в зависимости от категории нуждающихся граждан и способов предоставления им государственной поддержки.

Также необходимо отметить, что практический опыт применения вышеперечисленных нормативных актов показывает, что некоторые из них всё же требуют определенных изменений и(или) дополнений, о чем будет указано в следующих разделах настоящей работы.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИМИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

2.1. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗАЙМОВ МОЛОДЫМ СЕМЬЯМ НА СТРОИТЕЛЬСТВО (ПРИБРЕТЕНИЕ) ЖИЛЬЯ

Из перечисленных в параграфе 1.2. настоящей работы нормативных актов следует, что суть программы государственной поддержки молодых семей в вопросах строительства (приобретения) ими жилья на территории Тюменской области заключается в том, что государство предоставляет семье (гражданину) средства на погашение (оплату) части стоимости квартиры (жилого дома).

Это осуществляется как в форме «займов» с минимальными процентами в год, так и форме субсидий, деньги по которым гражданину возвращать не придется.

Механизм реализации данной федеральной программы предусматривает следующие основные моменты. Это оказание участникам подпрограммы государственной поддержки, которая заключается в предоставлении им субсидий на безвозмездной основе. Расчет предоставляемой субсидии производится исходя из следующих показателей:

- нормы общей площади необходимого жилого помещения;
- количества членов молодой семьи;
- норм стоимости по муниципальному образованию за 1 м² общей площади жилья.

Субсидия может предоставляться как на приобретение жилого помещения, так и на строительство индивидуального жилого дома. Помимо этого, субсидия может быть использована, в том числе, при получении ипотечного жилищного кредита или займа на приобретение жилья или

строительство индивидуального жилого дома, на уплату первоначального взноса. Кроме того, данный вид социальной выплаты в виде субсидии также может быть использован как на погашение основной суммы долга, так и уплату процентов по ипотечным жилищным кредитам или займам.

В 2008 году были внесены существенные поправки в федеральную подпрограмму. Данные поправки были направлены на повышение социальной направленности реализуемых мероприятий.

В частности, молодым семьям, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, в соответствии с требованиями подпрограммы, было предоставлено «дополнительное право». Оно заключалось в возможности использования субсидии на погашение основной суммы долга и уплату процентов по ипотечным жилищным кредитам или займам, которые выдавались при приобретении жилья или строительстве индивидуального жилого дома. Данное право стало возможным использовать на момент заключения соответствующего кредитного договора (договора займа).

Другими словами, указанные субъекты, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, которые приобрели жилое помещение самостоятельно, без финансовых средств государственной поддержки, получили право на безвозмездную субсидию. Данная субсидия выплачивается при условии, что она будет направлена на погашение задолженности, ранее образовавшейся при наличии объективных данных, подтверждающих вышеуказанные обстоятельства приобретения жилья.

Таким образом, как видим представленные механизмы региональной и федеральной программ, в достаточной степени отличаются. Вместе с тем обе программы основаны на принципиально схожем механизме, а именно софинансировании приобретения жилья в собственность. Но в случае с региональной программой последнее может быть как возвратным (займы), так невозвратным (при определенных условиях) (субсидии). А федеральная программа, напротив, предусматривает только субсидирование.

В Тюменской области займы предоставляются молодым семьям в соответствии с нормами закона Тюменской области «О предоставлении субсидий и займов гражданам на строительство или приобретение жилья в Тюменской области за счет средств областного бюджета» от 03.08.1999г. №128 [Закон Тюменской области №128...] и постановления Правительства Тюменской области «Об утверждении Положения о порядке предоставления займов молодым семьям на строительство (приобретение) жилья» от 08.08.2006г. №190-п [Постановление Правительства Тюменской области №190-п...] на основании свидетельств о праве на получение социальной выплаты, выданных в соответствии с постановлением Правительства Тюменской области №78-п [Постановление Правительства Тюменской области №78-п...].

В рамках данной программы, улучшение жилищных условий требует от получателей поддержки соблюдения ряда обязательных условий, а именно:

- подтвержденная документально объективная нуждаемость в соответствии с действующим законодательством;
- возрастные критерии, т.е. возрастные ограничения.

Исследование, складывающихся в процессе реализации данной программы, отношений социально-экономического характера, способствовало выявлению ряд положений, характеризующих данную программу в целом как вполне успешную, которая реализуется без установления дополнительных ориентиров и стандартов.

При этом следует отметить, что имеются и определенные недостатки, на что указывают практически все без исключения исследователи аналогичных направлений. Так, одним из главных недостатков описываемого механизма реализации рассматриваемого права на жилище является ограниченность экономических ресурсов региона (бюджетного финансирования), в результате чего формируется неопределенный по времени период ожидания для участников программ. Указанный недостаток

характерен как для Тюменской области, так в целом и для других регионов Российской Федерации.

Негативным последствием описываемого недостатка, является утрата со временем актуальности государственной поддержки для отдельной взятой нуждающейся семьи, либо вообще утрата права на улучшение жилищных условий в рамках данной программы в силу возрастных ограничений.

Указанный недостаток является одним из самых первостепенных, но в то же время одним из самых трудно разрешимых на практике, что ни в коей мере не должно являться поводом для прекращения работ государства по его разрешению.

Решение данной проблемы видится в следующем. Необходимо выявлять резервы интенсивного развития различных механизмов улучшения жилищных условий данной категории граждан. Такие резервы будут способствовать выработке рекомендаций по повышению объективности планирования социальных инвестиций. Кроме того, они будут положительно влиять на более эффективное их использование с учетом особенностей инвестиционно-строительного комплекса в отдельно взятом регионе.

В этой связи, на наш взгляд, благодаря повсеместному внедрению разнообразных схем государственной поддержки молодых семей в улучшении жилищных условий, которые касаются как организационных, так и финансовых мероприятий, удастся обеспечить реализацию конституционного права. Также этому будет способствовать увеличение объемов жилищного строительства и количество молодых семей, улучшивших свои жилищные условия.

Такой подход к непосредственной реализации мероприятий в рамках данной программы будет способствовать становлению современной максимально эффективной системы государственной поддержки молодых семей, соответствующей международным стандартам улучшения жилищных условий граждан.

Кроме того, нельзя не отметить еще один немаловажный факт. Так, в достаточной степени часто возможность получения государственной поддержки, а вместе с ней и возможность улучшения жилищных условий, предоставляется только определенной категории молодых семей. Речь идет о семьях, которые относительно финансово обеспечены, и обладают денежными накоплениями и/или доходами, которые достаточны для получения ипотечного кредита. Другими словами, государство уделило внимание улучшению жилищных условий тех семей, которые и так в какой-то степени имели вышеуказанную финансовую возможность, в то время когда большинство семей возможностью самостоятельно или с привлечением кредитных средств приобрести жилье не обладает. Такой подход в достаточной степени следует признать несправедливым, и соответственно не отвечающим принципам социального равенства.

Решение описанной проблемы видится в следующем. Необходимо разработать новые концептуальные механизмы, направленные на предоставление возможности улучшения жилищных условий более широкому кругу молодых семей, независимо от уровня их финансового дохода.

Кроме того, также не могут быть признаны достаточно эффективными существующие в настоящее время непосредственно государственная система учета нуждающихся в улучшении жилищных условий, и соответственно механизмы удовлетворения их потребностей.

Так, в настоящее время на федеральном уровне отсутствует единая система персонифицированного учета нуждающихся в жилищной поддержке граждан. При этом, на уровне субъектов, органов местного самоуправления, ответственных ФОИВ (например – Минобороны), ведутся отдельные списки нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Граждане одновременно могут быть поставлены на учет по всем основаниям. Например, молодая семья может встать на учет и в рамках госпрограммы, и как очередник. Кроме того, финансовая поддержка может

предоставляться и без постановки на учет (например, как пострадавших от стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций).

Все это приводит к следующим негативным последствиям, отрицательно сказывающимся на реализации в целом всей системы государственной жилищной поддержки граждан Российской Федерации:

- 1) отсутствия возможности точной оценки публичных обязательств, направленных на предоставление жилищной поддержки;
- 2) формирования эффективного бюджетного финансирования;
- 3) отсутствия прозрачности системы государственной поддержки для граждан, и проявления недоверия со стороны граждан руководству страны и регионов;
- 4) возможности для недобросовестных чиновников совершению злоупотреблений с финансовыми средствами государственной поддержки;
- 5) злоупотреблениям различного проявления со стороны нерадивых граждан при получении государственной поддержки.

В качестве примера, подтверждающего наличие в законодательстве Тюменской области пробелов правового регулирования учета граждан, а также отражающего недостаточную взаимосвязь между уполномоченными органами государственной власти региона, можно привести сложившуюся в практике ситуацию, которая в настоящий момент (2021 год) разрешается в судебной порядке.

В частности, согласно ст.3 Закона [Закон Тюменской области №128...] воспользоваться субсидией могут проживающие постоянно (не менее 5 лет) в Тюменской области нуждающиеся граждане РФ, принятые на учет в качестве таковых в органах местного самоуправления или организациях.

Правительством Тюменской области, а именно Порядком предоставления молодым семьям социальных выплат [Постановление Правительства Тюменской области №78-п...], определяются: размер и порядок предоставления субсидий молодым семьям, в том числе перечень

необходимых документов, представляемых для ее получения, а также механизм ведения персонифицированного учета (списка) молодых семей.

Согласно п.1.2. и 1.3. Порядка [Постановление Правительства Тюменской области №78-п...], право нуждающейся молодой семьи на получение социальной выплаты, свидетельствуется специальным именованным документом - «Свидетельством о праве на получение социальной выплаты».

Выдача подобных свидетельств производится Органом местного самоуправления муниципального района (городского округа) Тюменской области, специально отобранным для участия в реализации мероприятий ведомственной целевой программы. Отбор подобного органа осуществляется уполномоченным исполнительным органом государственной власти Тюменской области. На основании решения указанного отобранного органа молодая семья включается в список участников мероприятия ведомственной целевой программы. В описываемом случае отобранным органом являлся Департамент имущественных отношений Администрации города Тюмени.

Согласно ст.5.1. Закона [Закон Тюменской области №128...] получившие вышеуказанные свидетельства молодые семьи, также вправе обратиться в уполномоченную организацию для получения займа на аналогичные цели:

- приобретение жилого помещения;
- на погашение кредита взятого на приобретение жилого помещения.

Предоставляемые молодым семьям, в рамках рассматриваемой программы, займы конечно же носят исключительно целевой характер использования, являются обеспеченными (ипотека в силу закона и/или поручительство), подразумевают платность (проценты за пользование займом), срочность (срок договора займа ограничен и не может быть увеличен) и возвратность, согласно требований действующего гражданского законодательства РФ.

Условия и порядок предоставления молодым семьям вышеописанных займов устанавливаются Положением о порядке предоставления займов

молодым семьям [Постановление Правительства Тюменской области №190-п...], где пункт 6 Положения устанавливает ключевую особенность получения займа для молодой семьи, а именно она должна:

- подать письменное заявление в уполномоченную организацию (ГАУ ТО) в течение срока действия свидетельства о праве на получение социальной выплаты;

- заем должен быть направлен на аналогичные цели, что и социальная выплата, с учетом требований пункта 4 Положения.

Из системного толкования вышеуказанных нормативных правовых актов следует, что государственная поддержка в виде займа, является не самостоятельной мерой поддержки для молодых семей, а дополнительной, и основанием для её получения и заключения соответствующего договора с ГАУ ТО, является наличие у заявителя действующего свидетельства о праве на получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения.

В описываемом случае, реализуя свое право на получение господдержки в виде займа, гражданин обратился в ГАУ ТО с соответствующим заявлением и предоставил полный комплект необходимых документов. ГАУ ТО, в рамках своих полномочий, заключило с гражданином договор займа и перечислило денежные средства.

Однако, спустя более 6 месяцев, и только в ходе судебного заседания по иску продавца недвижимости к получателю займа, в которое ГАУ ТО было привлечено в качестве третьего лица, последнему стало известно, что на момент заключения договора займа Администрация г. Тюмени отказала гражданину в предоставлении социальной выплаты, поскольку следственными органами было установлено, что гражданин (заемщик) представил подложные документы и сообщил недостоверные сведения в орган учета при постановке на учет.

Однако Администрация г.Тюмени о данном факте и аннулировании выданного свидетельства ГАУ ТО не сообщила.

В результате, в период действия договора займа, гражданин воспользовался еще двумя механизмами государственной поддержки, а именно списанием 450 000 рублей в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2019 года №157-ФЗ «О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и о внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»» [Федеральный закон №157 ...], а также списанием 30% от суммы займа за рождение ребенка в соответствии Положением [Постановление Правительства Тюменской №190-п...], фактически не имея на это прав.

Закономерным итогом развития данной ситуации стало обращение ГАУ ТО в суд к заемщику с заявлением о признании договора займа недействительным и применении последствий недействительности сделки в виде возврата всех полученных денежных средств.

Таким образом, ввиду отсутствия в Положении [Постановление Правительства Тюменской №190-п...] и Порядке [Постановление Правительства Тюменской №78-п...] соответствующих норм об обязательном уведомлении Администрацией ГАУ ТО о фактах отмены выданных свидетельств о праве на получение социальной выплаты, на практике возникла ситуация при которой гражданину были перечислены денежные средства, которые придется возвращать в судебном порядке и далеко не факт, что это получится сделать в ближайшее время, если недобросовестный гражданин к тому же станет уклоняться от исполнения судебного акта.

Кроме того, данная ситуация, обозначила и еще одну проблему правового регулирования данных отношений, а именно правовой пробел в части полномочий ГАУ ТО при рассмотрении поданных гражданами документов.

Представляется очевидным, что при наличии у ГАУ ТО на момент заключения договора займа информации об аннулировании свидетельства о

праве на получение социальной выплаты, договор займа вообще не был бы заключен с указанным гражданином, а соответствующее его заявление было бы оставлено ГАУ ТО без удовлетворения.

Однако, как это ни странно, обратившись к Положению [Постановление Правительства Тюменской №190-п...], а именно пункту 17, мы столкнемся с ситуацией, в которой у ГАУ ТО, в рассматриваемом случае, отсутствуют правовые основания не то что для отказа в рассмотрении представляемых документов и выдаче займа, но даже для приостановления рассмотрения заявления (что было бы наиболее уместным).

Таким образом, в существующих реалиях правового регулирования, даже при наличии у ГАУ ТО информации о неправомерности действий заявителя при получении государственной поддержки или его постановке на учет в качестве нуждающегося, ГАУ ТО вынуждено либо отказать гражданину в предоставлении займа, что формально не допускается нормами Положения и, естественно, может быть оспорено в суде, либо напротив, зная о возможной незаконности получения гражданином средств, перечислять их в его пользу, а затем в судебном порядке взыскивать их обратно.

Представляется, что при наличии надлежащего правового регулирования, подобная ситуация вообще не должна возникать.

По нашему мнению, для уполномоченной организации должен быть предусмотрен действенный правовой механизм, позволяющий каким-то образом предотвращать совершение недобросовестными заявителями неправомерных действий.

Наиболее уместным механизмом защиты в подобном случае видится установление для ГАУ ТО возможности в исключительных случаях (исчерпывающий перечень которых также должен быть установлен нормативным актом) приостанавливать рассмотрение документов заявителя, если есть основания (документальные) полагать, что гражданин действует неправомерно.

Для примера можно вновь обратиться к описанной ситуации.

Так, при наличии в Положении [Постановление Правительства Тюменской №190-п...] предлагаемого «механизма», ГАУ ТО при получении от следственных органов официальной информации о возбуждении в отношении заявителя уголовного дела по факту мошенничества при получении социальных выплат, попросту бы приостановило рассмотрение документов до даты вступления в законную силу приговора суда в отношении заявителя. Если приговор будет оправдательный – ГАУ ТО возобновило бы рассмотрение документов и предоставило бы заем, а в случае обвинительного приговора – вернуло бы документы заявителю.

В этой связи представляется необходимым дополнить Порядок [Постановление Правительства Тюменской №78-п...] нормами регулируемыми взаимодействием между ГАУ ТО и уполномоченным исполнительным органом государственной власти Тюменской области в части направления информации об отмененных свидетельствах о праве на получение социальной выплаты, а Положение [Постановление Правительства Тюменской №190-п...] нормами, предоставляющими ГАУ ТО возможность в исключительных случаях приостанавливать рассмотрение документов заявителя, если в его действиях следственными органами усматриваются признаки преступления.

Также в рамках данного параграфа можно затронуть и такую проблему, возникающую при предоставлении молодым семьям государственной поддержки, как сложность полной «цифровизации» процедуры подачи заявления в уполномоченный орган.

В частности, в соответствии с действующими нормативными актами, для получения займа совершеннолетние члены молодой семьи, желающие получить заем на строительство или приобретение жилья, должны представить в уполномоченную организацию, достаточно обширный пакет документов, среди которых:

- документы, подтверждающие доход и занятость поручителей;
- договор купли-продажи жилого помещения;

- договор кредитования (договор займа) на строительство жилого дома или приобретение жилого помещения, по которому получатель государственной поддержки является заемщиком, справку кредитора (заимодавца) о сумме остатка основного долга и сумме задолженности по выплате процентов за пользование жилищным, в том числе ипотечным, кредитом (займом).

- договор строительного подряда (для получения займа на строительство жилого дома).

Очевидно, что только малую часть этих документов можно представить в электронном виде. Более того для их подписания потребуется личная электронно-цифровая подпись гражданина, которую не все будут готовы сделать.

В этой связи уполномоченной организации и органам государственной власти Тюменской области можно предпринять попытку поиска путей решения данной проблемы через системы межведомственного взаимодействия и документооборота, однако это общая проблема всей «цифровизации государственных услуг» и её решением должны заниматься соответствующие профильные госучреждения и структуры.

2.2. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТ И ЗАЙМОВ РАБОТНИКАМ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ

Как следует из Положения [Постановление Правительства Тюменской 60-п ...], одной из основных особенностей данной программы является то обстоятельство, что полномочия на предоставление социальной выплаты (субсидии) и господдержки в виде займа гражданину, переданы уполномоченной организации (ГАУ ТО).

Вышеуказанной особенностью законодатель нивелировал «проблему взаимосвязи между уполномоченными органами», описанную разделом ранее.

Однако вторая основная особенность данного направления, а именно необходимость для получателя государственной поддержки (работника бюджетной сферы) не только проработать в организациях бюджетной сферы не менее 10 лет (чтобы получить право на ее (поддержки) получение), но проработать в организациях бюджетной сферы не менее 5 лет с даты перечисления средств (чтобы не возвращать выплату обратно в бюджет), о чем он дает письменное обязательство, содержит в себе другую не менее интересную проблему.

В частности, проблема сокрыта в неточности правовых формулировок, касающихся того самого «письменного обязательства гражданина», которое он предоставляет организации бюджетной сферы, в которой он осуществляет трудовую деятельность на момент получения субсидии.

И проблема в данном случае можно сказать комплексная:

Во-первых: Сама по себе форма указанного «письменного обязательства» нормативно не закреплена в Положении [Постановление Правительства Тюменской 60-п ...], в связи с чем, на практике, встречается достаточное количество разнообразных «письменных обязательств», некоторые из которых не были признаны судами в качестве надлежащего доказательства по делам о взыскании суммы социальных выплат.

Во-вторых: Исторически сложилось, что жители Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (далее – ХМАО) и Ямало-Ненецкого автономного округа (далее – ЯНАО) понятие «Тюменская область» зачастую используют как собирательное, включающее в себя как территорию самой Тюменской области, так и территории вышеуказанных автономных округов.

В силу указанной особенности, на практике возникла спорная ситуация.

В частности, согласно пункту 1.4. Положения [Постановление Правительства Тюменской 60-п ...], социальная выплата предоставляется при определенных условиях.

Таковыми являются срок и место работы:

- 1) срок – в течение пяти лет с даты получения социальной выплаты;
- 2) место работы – созданные Тюменской областью, муниципальными образованиями Тюменской области государственные и муниципальные учреждениях всех типов (автономные, бюджетные, казенные), а также организации, образованные в результате реорганизации таких учреждений, хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Тюменской области составляет 100%, федеральные государственные медицинские учреждения, оказывающие первичную медико-санитарную помощь населению по территориально-участковому принципу в Тюменской области, а также органы государственной власти Тюменской области или органы местного самоуправления Тюменской области в случае поступления на государственную или муниципальную службу после получения социальной выплаты.

Также анализируемым пунктом предусмотрены случаи, в которых гражданину придется вернуть в областной бюджет полученную выплату, если это произошло до истечения установленного 5 летнего срока. Обобщенно их можно сузить до двух групп:

- 1) расторжение трудового договора с организацией бюджетной сферы, по инициативе работодателя, в связи с нарушением гражданином положений пунктов 3, 5 - 11 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации [Трудовой кодекс...];

- 2) незаключение «нового» трудового договора (срочного трудового договора) с организацией бюджетной сферы или служебного контракта с органом государственной власти Тюменской области, либо органом местного самоуправления Тюменской области, в течение 60 календарных дней со дня расторжения предыдущего трудового договора, заключенного с

организацией, отвечающей требованиям абз.1 п.1.4. Положения [Постановление Правительства Тюменской 60-п...].

Однако в текущей редакции Положения [Постановление Правительства Тюменской 60-п...] отсутствует определение самого понятия «Тюменская область» и что региональный законодатель подразумевает под «Тюменской областью» по тексту Положения.

Данный пробел не позволяет однозначно установить, используется ли законодателем данное понятие в понимании Конституции РФ - как отдельный субъект Российской Федерации, или же данное понятие используется как собирательный термин, включающий в себя не только Тюменскую область, но также ХМАО и ЯНАО.

Описанный пробел создает для получателей государственной поддержки, а также иных граждан, организаций и учреждений, осуществляющих реализацию Положения, правовую неопределенность в его толковании и как следствие - спорные ситуации между получателями государственной поддержки и государственными органами и учреждениями.

Так, например в 2018 году Калининским районным судом города Тюмени было рассмотрено гражданское дело №2-3410/2018 [Решение Калининского...]. Суть спора фактически была сведена к разному толкованию истцом (ГАУ ТО) и ответчиком (получатель государственной поддержки) понятия «Тюменская область».

В ходе рассмотрения дела было установлено, что организация, в которой осуществлял трудовую деятельность ответчик, была создана не Тюменской областью, как того требует Положение, а Департаментом здравоохранения ЯНАО. Тем самым, по мнению истца, ответчик нарушил п.1.4. Положения [Постановление Правительства Тюменской 60-п...] и должен вернуть денежные средства, полученные в виде социальной выплаты.

Суды первой и второй инстанции поддержали правовую позицию Истца, согласившись, что ответчиком все-таки были нарушены условия п.1.4. Положения [Постановление Правительства Тюменской 60-п...].

Для рассмотрения проблематики данного вопроса, необходимо обратиться к Конституции РФ, поскольку именно она устанавливает основы федеративного устройства нашей страны.

В частности, её 65 статья содержит полный перечень субъектов РФ, входящих в её состав и их наименования. В числе прочих, там отдельно указаны – Тюменская область, ХМАО и ЯНАО как самостоятельные субъекты РФ. Более того, согласно статье 66 Конституции РФ статус, как области, так и автономного округа, определяется двумя актами: Конституцией РФ, а также областным или окружным Уставом, который, в свою очередь, разрабатывается и принимается законодательным (представительным) органом каждого отдельного субъекта РФ.

Как известно, в Тюменской области, ХМАО и ЯНАО приняты соответствующие нормативные правовые акты – Уставы [Устав Тюменской...; Устав ХМАО..., Устав ЯНАО...].

Принимая во внимание вышесказанное, можно заключить, что Тюменская область, ХМАО и ЯНАО являются самостоятельными субъектами РФ.

Однако пункт 4 статьи 66 Конституции РФ допускает и иное регулирование взаимоотношений между указанными субъектами РФ, при котором, отношения автономных округов, входящих в состав края (области), могут регулироваться не только федеральным законом, но и договором между органами государственной власти соответствующих автономного округа и края(области).

Таким образом, при всей самостоятельности каждого из субъектов, последние могут договориться между собой по поводу их взаимоотношений путем заключения соответствующего договора (соглашения).

Для более подробного рассмотрения вопроса, обратимся к уставам Тюменской области, ХМАО и ЯНАО, где раскрывается интересное несоответствие, а именно:

В соответствии со статьей 1 Устава Тюменской области [Устав Тюменской...], Тюменская область является равноправным субъектом РФ. Последняя обладает всеми правами, закрепленными в Конституции РФ и Уставе. Входящие в состав Тюменской области – ХМАО и ЯНАО, являются субъектами РФ, которые наделены равными правами. Разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти области и автономных округов осуществляется на основе Конституции РФ, законов, принимаемых на федеральном уровне, а также заключенного договора между органами государственной власти области и органами государственной власти автономных округов. Данный договор также может являться составной частью Устава Тюменской области и Уставов автономных округов.

Статья 18 Устава ХМАО [Устав ХМАО...] устанавливает, что округ входит в состав Тюменской области. Конституцией Российской Федерации определяются отношения между Ханты-Мансийским автономным округом - Югрой и Тюменской областью. Кроме того, данные отношения определяются федеральным законом, настоящим Уставом, а также договором, заключенным между органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и соответственно органами государственной власти Тюменской области.

А вот Устав ЯНАО [Устав ЯНАО...], напротив, не содержит указаний о том, что автономный округ входит в состав Тюменской области, более того в уставе вообще отсутствует понятие «Тюменская область». Устав содержит только общие положения о взаимоотношениях округа с другими субъектами РФ. В частности, согласно статье 3 устава ЯНАО - отношения автономного округа с другими субъектами РФ строятся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и

иными нормативными актами РФ, договорами, соглашениями, настоящим Уставом автономного округа, законами автономного округа.

Таким образом, Тюменская областная Дума считает, что ХМАО и ЯНАО входят в состав Тюменской области, Дума ХМАО поддерживает данную позицию, а Дума ЯНАО этот вопрос не стала освещать в уставе ЯНАО.

Вместе с тем, все три Устава содержат указание на возможность заключения субъектами федерации договора, закрепляющего все условия разграничения полномочий и предметов ведения органов государственной власти области и органов государственной власти автономных округов. Такой трехсторонний договор (Тюменская область, ХМАО и ЯНАО) был заключен 11.04.2002 года, однако он не содержал положений, касающихся вопроса вхождения автономных округов в состав Тюменской области. Договор от 16 августа 2004 года также не содержит подобных положений.

Таким образом, вопрос вхождения ЯНАО и ХМАО в состав Тюменской области нельзя назвать окончательно урегулированным, по крайней мере, в части ЯНАО.

Рассматривая данный вопрос, нельзя не упомянуть и о правовой позиции, высказанной Конституционным судом РФ, где в Постановлении от 14 июля 1997 г. №12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» [Постановление Конституционного Суда...], в числе прочих, сделаны весьма важные выводы:

- «Включение территории автономного округа в состав территории края, области не означает, что автономный округ утрачивает свою территорию и она поглощается краем, областью. В правовом смысле территория определяет прежде всего пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера. На одной и той же территории функционируют федеральная власть, власть субъектов Российской

Федерации, власть местного самоуправления нескольких уровней, что, соответственно, обуславливает разграничение их полномочий».

- «Факт вхождения автономного округа в состав края, области допускает распространение на него полномочий органов государственной власти края, области. Однако эти полномочия отличаются от тех, которые край, область осуществляют в отношении других своих частей, так как автономный округ, входящий в состав края, области, не является административно - территориальной единицей и остается равноправным субъектом Российской Федерации».

Принимая во внимание вышесказанное, а также оценивая Положение [Постановление Правительства Тюменской 60-п...] в комплексе с иными нормативными правовыми актами, регулирующими предоставление субсидий и займов гражданам в Тюменской области, представляется, что в Положении речь, конечно же, идет о «Тюменской области» как об отдельном субъекте Российской Федерации, без учета автономных округов.

Более того, было бы странным, в контексте Положения [Постановление Правительства Тюменской 60-п...], включать автономные округа в состав Тюменской области, поскольку с экономической точки зрения это будет не вполне правильно. В данном случае, получатель государственной поддержки получает денежные средства из бюджета Тюменской области, следовательно, и проработать 5 лет он должен в организациях бюджетной сферы - созданных «Тюменской областью», а не ХМАО или ЯНАО. В противном случае, будет утрачена сама суть предусмотренной программы поддержки работников бюджетной сферы в Тюменской области.

Кроме того, в Положении [Постановление Правительства Тюменской 60-п...] отсутствует определение понятия «Организация бюджетной сферы». Данный пробел также создает для получателей государственной поддержки, а также иных организаций и учреждений, правовую неопределенность в толковании норм Положения, что является нарушением их прав и законных интересов, а потому также подлежит корректировке. Он позволяет

однозначно истолковать абзацы 4 и 5 пункта 1.4. Положения, в той части, где получателю государственной поддержки нужно устроиться на работу в организацию бюджетной сферы. Текущая редакция Положения [Постановление Правительства Тюменской 60-п...] не позволяет однозначно установить, «организация бюджетной сферы» должна быть создана «Тюменской областью», как это косвенно следует из п.1.1. Положения, или гражданин может устроиться в любую «организацию бюджетной сферы».

Исходя из анализа представленных проблем, считаем необходимым в заключении сформулировать следующие рекомендации.

1. Предлагается дополнить Положение [Постановление Правительства Тюменской 60-п...] еще одним приложением, в котором будет закреплена единая апробированная типовая форма письменного обязательства гражданина осуществлять трудовую деятельность в организациях бюджетной сферы.

2. Внести в Положение [Постановление Правительства Тюменской 60-п...] дополнения, конкретизировав понятие «Тюменская область», дополнив п. 1.1. Положения абзацем следующего содержания: «В рамках реализации настоящего Положения, Тюменская область рассматривается как самостоятельный субъект Российской Федерации, согласно статьи 65 Конституции Российской Федерации».

3. Пункт 1.1. Положения предлагается дополнить абзацем 3 следующего содержания: «В настоящем Положении под организациями бюджетной сферы понимаются, расположенные на территории городского округа город Тюмень, городского округа город Тобольск, а также на территории иных муниципальных образований, определяемых Правительством Тюменской области:

– государственное или муниципальное учреждение любого типа (автономное, бюджетное, казенное), созданное Тюменской областью или муниципальными образованиями Тюменской области;

– организация, оказывающая первичную медико-санитарную помощь населению по территориально-участковому принципу, образованная в результате реорганизации вышеуказанных учреждений, в т.ч. федеральных государственных медицинских учреждений;

– хозяйственное общество, в уставном капитале которого доля участия Тюменской области составляет 100%, а объем услуг, оказываемых данным хозяйственным обществом по государственному заказу в сферах деятельности, определенных Правительством Тюменской области, превышает 40% от общего объема оказываемых услуг в этих сферах деятельности в соответствующем году».

ГЛАВА 3. ИНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАН В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИМИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ РАЗРЕШЕНИЮ

В рамках данного раздела магистерской диссертации будут рассмотрены отдельные проблемные аспекты деятельности уполномоченной организации в системе финансовых и кредитных организаций – Государственного автономного учреждения Тюменской области (далее – ГАУ ТО), а также соотношение таких понятий, определяющих основу категориального аппарата темы исследования, как государственная поддержка в виде займа и заем (потребительский кредит).

Поводом к рассмотрению вопроса о позиционировании уполномоченной организации в системе финансовых и кредитных организаций, послужили изменения, внесенные в августе 2019 года в Федеральный закон от 21.12.2013 №353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» [ФЗ «О потребительском...»] (далее – Закон №353). С указанного момента деятельность по предоставлению гражданам обеспеченных ипотекой кредитов или займов, для целей не связанных с предпринимательством, может осуществляться только лицами, указанными в части 1 статьи 6.1. данного закона.

Однако как минимум с 2000 года на территории Тюменской области не прекращает свое действие областная госпрограмма - «Развитие жилищного строительства». В рамках указанной программы, специально уполномоченная организация – ГАУ ТО, за счет бюджетных средств, предоставляет отдельным категориям граждан субсидии и займы на приобретение (строительство) жилья, при этом обязательства заемщиков по договорам займа обеспечены ипотекой в силу закона, но вышеуказанная

организация не входит в перечень лиц, указанных в части 1 статьи 6.1. Закона №353.

Поскольку вышеописанные изменения в Закон №353 вступили в силу и действуют уже достаточно давно, а вышеуказанная уполномоченная организация продолжает предоставлять гражданам обеспеченные ипотекой займы, есть основания полагать, что предоставление подобных займов обладает своей спецификой, в том числе в части правового регулирования.

В научной литературе авторами (Семенихин В.В. [Семенихин, с. 7], Шелищ П.Б., Койтов А.В. [Шелищ, Койтов, с. 31], Байбак В.В., Иванов О.М., Карапетов А.Г. [Байбак, Иванов, Карапетов, с. 285] и другими) уже рассматривались такие понятия как заем, потребительский кредит, ипотечный кредит, а также их особенности, отличия и проблематика, однако предоставление государственной поддержки в виде займа, как отдельное и самостоятельное понятие, в силу малой распространенности, авторами не рассматривалось. Далее в работе, для наглядности, данное понятие будет периодически сравниваться с наиболее похожим на него понятием – ипотечный потребительский кредит (заем) (далее - ипотечный кредит).

Для понимания существа предоставляемых вышеуказанной уполномоченной организацией займов, необходимо возвратиться к вышеописанному региональному законодательству Тюменской области, регламентирующему данный вопрос.

Как указывалось в разделах выше, Тюменской областной Думой в 1999 году был принят основной для данного направления закон Тюменской области №128 [Закон Тюменской области №128...], определяющий основы правового регулирования отношений по предоставлению в Тюменской области социальных выплат и займов, за счет бюджета области, имеющим на это право гражданам для строительства или покупки жилья.

При этом сделана существенная оговорка, что Закон №128 не регулирует следующие правоотношения, а именно, порядок предоставления кредитов на строительство и приобретение жилья, а также порядок

предоставления жилья непосредственно за счет федеральных бюджетных средств.

Таким образом, региональный законодатель изначально разделил понятия «кредит на приобретение жилья» и «заем, предоставленный в рамках реализации Закона №128».

Напомним, что статья 3 Закона №128 первоначально конкретизирует субъектный состав потенциальных получателей государственной поддержки, где право на её получение имеют постоянно проживающие в Тюменской области более 5 лет граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий и принятые на учет в качестве таковых в органах местного самоуправления и в организациях.

То есть даже на начальном этапе, потенциальному получателю государственной поддержки необходимо соответствовать определенным вышеуказанным критериям.

Далее в Законе №128 [Закон Тюменской области № 128...] потенциальные получатели государственной поддержки дополнительно разделяются на следующие категории со своими дополнительными особенностями:

- 1) общая категория нуждающихся граждан;
- 2) работники бюджетной сферы;
- 3) молодые семьи;
- 4) специалисты в области ветеринарии.

В развитие положений Закона №128 [Закон Тюменской области № 128...], Правительством Тюменской области были дополнительно приняты ряд Постановлений (Постановления Правительства Тюменской области №60-п, 302-п, 190-п, 448-п), которыми утверждены уже неоднократно упоминаемые выше «Положения», в которых более подробно регламентирован порядок предоставления четырем указанным категориям будущих заемщиков, указанных социальных выплат и займов.

Перечислять их еще раз нет необходимости, но для удобства восприятия присвоим каждому положению номер Постановления, которым оно было утверждено – 60-п, 302-п, 190-п, 448-п соответственно.

В указанных «Положениях» более детально описаны критерии отнесения граждан к одной из вышеуказанных категорий нуждающихся, а также порядок и особенности получения и предоставления государственной поддержки, как в виде субсидий, так и в виде займов.

Для целей настоящего раздела, подробное рассмотрение критериев отнесения граждан к одной из ранее указанных категорий нуждающихся не требуется, тем более это частично сделано во втором разделе, достаточно констатировать тот факт, что потенциальный получатель государственной поддержки (как займа, так и субсидии) должен отвечать сразу нескольким требованиям, отдельно описанным как в Законе №128, так и в одном из четырех вышеуказанных постановлений Правительства Тюменской области.

Так, например, согласно п.2.3 Положения 60-п [Постановление Правительства Тюменской №60-п ...] в список получателей социальной выплаты включаются работники, отвечающие одновременно следующим условиям:

- имеющие стаж работы в бюджетных организациях более 10 лет;
- состоящие на учете нуждающихся в жилых помещениях в органе местного самоуправления, либо организации бюджетной сферы при условии отсутствия оснований их снятия с учета в качестве таковых (кроме случаев, предусмотренных частью 1 статьи 4.2 Закона №128.

Представляется, что в этом заключается первая особенность государственной поддержки в виде займа и её отличие от ипотечного кредита.

Это обусловлено тем, что потенциально, ипотечный кредит в банке (иной организации) может получить любой гражданин Российской Федерации, соответствующий критериям, установленным банком (иной организацией) (чаще всего возраст, доход и проч.). Данным критериям

соответствует огромное количество граждан РФ (при прочих равных условиях).

При этом, следует констатировать, что ипотечное кредитование является основным способом улучшения жилищных условий. С привлечением кредитных средств ежегодно в среднем в РФ оформляется более 40-50% всех сделок с жильем. В этой связи, государство предпринимает также различные меры. Они основываются на принятии ряда системных решений по обеспечению доступности ипотеки. Доступной ипотека должна стать, как правило, для половины семей современной России. Доступность ипотеки может стать серьезным подспорьем регионам, и соответственно разрешить часть имеющихся проблем по реализации права на жилище.

Обозначенную задачу Минстрой России намерен реализовывать путем:

- 1) внедрения стандартизации и расширения цифровизации рынка ипотечного кредитования;
- 2) повышения инвестиционной привлекательности ипотечных ценных бумаг и их ликвидности;
- 3) совершенствования механизмов ипотечного кредитования строительства индивидуальных жилых домов;
- 4) реализации для отдельных категорий граждан долгосрочных программ льготной ипотеки.

Если данная задача будет успешно реализована, то по предварительным прогнозам, к 2030 году должна быть обеспечена выдача не менее 2,3 млн. кредитов ежегодно. В том числе это можно обеспечить за счет снижения размеров процентных ставок. Кроме того, реализация данной задачи будет способствовать обеспечению финансирования строительства порядка 35-45 млн. кв.м. жилья каждый год [Проект...].

Государственную поддержку в виде займа, напротив, могут получить исключительно граждане, соответствующие достаточно специфическим требованиям к потенциальным получателям государственной поддержки,

которые установлены Законом №128 и вышеуказанными постановлениями правительства (проживать не менее 5 лет на территории Тюменской области, состоять на учете в качестве нуждающегося, быть получателем субсидии, проработать в бюджетных организациях не менее 10 лет – для категории «Работники бюджетной сферы», возраст до 35 лет – для категории «молодые семьи» и т.д.).

Таким образом, субъектный состав потенциальных заемщиков для ипотечного кредита и государственной поддержки в виде займа существенно отличается и имеет свою особую специфику.

По нашему мнению, подобное ограничение вполне оправданно и обусловлено социально-экономическими целями, которые преследовал законодатель Тюменской области при издании вышеуказанных нормативных правовых актов, а именно: поддержать определенные категории граждан, которым необходимо улучшить жилищные условия, стимулировать и поддерживать заинтересованность граждан работать в организациях бюджетной сферы (школы, больницы, музеи и т.д.), поддержать развитие материнства и детства (списание части займа при рождении ребенка).

Отдельно внимания, заслуживает и терминология, используемая в Законе №353, которая подтверждает вывод о различии рассматриваемых понятий.

Так, согласно статьи 3 Закона №353, под потребительским кредитом (займом) следует понимать, предоставленные заемщику кредитором денежные средства на основании договора (кредитного или договора займа) (в том числе с лимитом кредитования и использованием электронных средств платежа) для целей не связанных с предпринимательством последнего. Казалось бы, пока отличий нет - договор займа есть, кредитор и заемщик есть, денежные средства есть.

Однако отличие, по нашему мнению, заключается в отличительном признаке самого заемщика, описанного в Законе №353. В частности, при раскрытии законодателем понятий «кредит (заем)», «заемщик», «кредитор»

везде, так или иначе, используется прилагательное «потребительский». Использование законодателем данного прилагательного свидетельствует о применении к данным правоотношениям, в том числе и закона РФ №2300-1 «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 года [Закон «О защите прав...»] (далее – Закон №2300-1), поскольку в данном нормативном акте законодатель раскрывает понятие «Потребителя» и признает в качестве такового - гражданина, который намерен заказать или уже приобрел (заказал), а также заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для собственных нужд (как то семейных, домашних, хозяйственных и т.п.), не связанных с его деятельностью в качестве предпринимателя.

Таким образом, из системного толкования двух вышеуказанных законов следует, что гражданина получившего ипотечный кредит (заем) в банке (иной организации) необходимо рассматривать, в том числе и как «потребителя» (что подтверждается многочисленной судебной практикой по спорам между банками и гражданами). Напротив, получателя государственной поддержки считать «потребителем» представляется некорректным, поскольку в этом случае гражданин не приобретает товар, работу или услугу, а получает государственную поддержку, пусть и оформляется она в виде договора займа.

Второй отличительной особенностью государственной поддержки в виде займа является субъектный состав на стороне Кредитора (Займодавца). Как уже указывалось выше, при получении гражданином ипотечного кредита (займа) в банке (иной организации) подлежат применению нормы Закона №353 и Закона №2300-1. Из содержания указанных законов следует, что «Кредитором» по ипотечному кредиту (займу) могут считаться:

- 1) кредитные организации, которые предоставили или предоставляют потребительские кредиты;

2) финансовые организации (кредитные и не кредитные), которые предоставили или предоставляют потребительские займы, и осуществляют подобную деятельность на профессиональной основе;

3) лица, получившие право требования к заемщику по договору потребительского кредита (займа) в порядке уступки, универсального правопреемства или при обращении взыскания на имущество правообладателя;

4) лица, перечисленные в статье 6.1 Закона №353 которые предоставляют физическим лицам кредиты и займы, обеспеченные ипотекой.

Отдельно необходимо отметить, что поскольку господдержка в виде займа носит целевой характер и предоставляется исключительно на приобретение или строительство жилья, далее будет подразумеваться факт того, что средства ипотечного кредита также предоставляются гражданину исключительно для его личных (семейных) нужд, не связанных с его деятельностью как предпринимателя.

Статья 6.1. Закона №353 дополнительно устанавливает, что обеспеченные ипотекой кредиты и займы гражданам вправе предоставить следующие виды организаций: кредитные организации, кредитные потребительские кооперативы (включая сельскохозяйственные), а также микрофинансовые организации (но с учетом существенных ограничений, установленных Федеральным законом «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» №51-ФЗ от 2 июля 2010 года) [ФЗ «О микрофинансовой...】.

При этом отдельно указаны и специфические виды организаций:

- учреждение, обеспечивающее функционирование накопительно-ипотечной системы военнослужащих (Создано на основании решения Правительства РФ, в целях обеспечения функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих и реализации Министерством обороны РФ функций уполномоченного федерального органа исполнительной власти);

- единый институт развития в жилищной сфере;
- организации, которые предоставляют ипотечные займы в соответствии с установленными вышеуказанным институтом требованиями. При этом указанные организации должны быть включены в перечень уполномоченных этим институтом организаций, которые осуществляют подобную деятельность.

Таким образом, следуя нормам Закона №353, деятельность по предоставлению физическим лицам кредитов или займов, обязательства по которым обеспечены ипотекой, может осуществляться относительно небольшим количеством организаций.

Вместе с тем, из содержания профильных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность всех вышеуказанных организаций (Федеральный закон №395-1 «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 года [ФЗ «О банках...], Федеральный закон №190-ФЗ «О кредитной кооперации» от 18 июля 2009 года [ФЗ «О кредитной...], Федеральный закон №193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» от 8 декабря 1995 года [Закон «О сельскохозяйственной...» и др.) следует, что ГАУ ТО не относится ни к одной из них, поскольку последнее было специально создано Правительством Тюменской области как некоммерческая организация, единственной целью деятельности которой является реализация областных мероприятий, направленных на улучшение жилищных условий граждан за счет областных бюджетных средств.

Соответственно, предоставить льготный заем в рамках оказываемой государственной поддержки может только специально созданное и уполномоченное органами власти Субъекта РФ юридическое лицо (по крайней мере, на территории Тюменской области).

Отдельного внимания заслуживает и различие в источнике финансирования предоставляемых гражданам ипотечных кредитов и государственной поддержки в виде займа.

В частности, источником финансирования кредитных договоров, заключаемых гражданами с банками (иными организациями) являются собственные и/или привлеченные средства банка (иной организации). Источником же финансирования предоставляемой гражданам государственной поддержки в виде займа являются исключительно средства областного бюджета Тюменской области, предоставляемые ГАУ ТО в виде субсидии на выполнение государственного задания для последующего перечисления гражданам на основании заключенных с ними договоров займа. Данная особенность также существенно отличает государственную поддержку в виде займа от ипотечных кредитов.

Принимая во внимание вышесказанное, представляется, что на правоотношения ГАУ ТО и граждан, получивших государственную поддержку в виде займа, не распространяется действие норм законов №353-ФЗ и №2300-1, а потому данные правоотношения регулируются общими нормами гражданского законодательства РФ о договоре займа (Параграф 1 Главы 42 Гражданского кодекса РФ [Гражданский кодекс (часть вторая)...]), а также нормами регионального законодательства Тюменской области. И это также является особенностью государственной поддержки в виде займа.

Перечисленные особенности, по нашему мнению, позволяют с высокой долей уверенности говорить о государственной поддержке в виде займа как об отдельном подвиде договоров займа, существенно отличающемся от типовых кредитных договоров, потребительских займов и т.п.

Также, по мнению автора, действующее федеральное и региональное законодательство, вероятно требует незначительных изменений и согласований между собой, направленных на учет в федеральном законодательстве договоров подобного типа.

В качестве примера необходимости внесения изменений в действующее законодательство, нельзя не отметить будущую проблему, которая будет спровоцирована изменениями, внесенными в Федеральный закон «О

дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 2006 года [ФЗ «О дополнительных мерах...»](далее – Закон №256).

В частности, до 28.03.2019 года, исходя из нормы части 7 статьи 10 Закона №256, средства материнского капитала могли направляться, в том числе на погашение основного долга и уплату процентов по договору займа (включая обеспеченные ипотекой), где займодавцем могли быть:

1) кредитная организация (в понимании Федерального закона «О банках и банковской деятельности»);

3) кредитный потребительский кооператив (в понимании Федерального закона «О кредитной кооперации» и который осуществляет свою деятельность более 3 лет со дня его государственной регистрации);

3) иные организации, осуществляющие предоставление займов, исполнение обязательств по которым обеспечено ипотекой.

Принимая во внимание вышеописанные особенности предоставляемых ГАУ ТО займов, а также специфику самого ГАУ ТО как кредитора (займодавца), в подобной редакции закона №256 получатели государственной поддержки в виде займа могли использовать средства материнского капитала для погашения части предоставленного ГАУ ТО займа, что существенно облегчало их долговую нагрузку. Пенсионный Фонд РФ, направляя средства материнского капитала, на погашение части предоставленного ГАУ ТО займа, руководствовался именно п.4 ч.7 ст.10 Закона №256, признавая ГАУ ТО – «Иной организацией».

Однако в марте 2019 года законодатель данный пункт изложил в новой редакции, заменив «Иные организации» на «Единый институт развития в жилищной сфере», а с января 2021 года данный пункт был дополнен «Учреждением, созданным для обеспечения функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих», а также расширен за счет «организаций, включенных в перечень уполномоченных указанным институтом организаций, осуществляющих деятельность по предоставлению ипотечных займов». Очевидно, что при внесении данных

изменений законодатель предпринял попытку привести в соответствие нормы Закона №256 и Закона №353 в этой части.

Вместе с тем, подобная редакция пункта 4 части 7 статьи 10 Закона №256 фактически заблокировала для граждан, получивших в ГАУ ТО займы, возможность использовать средства материнского капитала на их погашение, поскольку ГАУ ТО, как было установлено выше, не является ни одной из перечисленных в Законе №256 организаций. Представляется, что это не вполне справедливо, поскольку ставит получателей государственной поддержки в виде займа (фактически самую нуждающуюся категорию граждан) в неравное положение с гражданами, получившими кредиты (займы) в кредитных и иных организациях, указанных в Законе №256.

Полагаем, что более целесообразным было бы все же оставить в законе №256 «Иные организации», но при этом уточнить (в целях исключения злоупотреблений и иных противоправных действий), что подобные организации должны быть созданы, например, органами власти Субъекта РФ.

Таким образом, исходя из вышеизложенного в рамках данного раздела нашего исследования, считаем необходимым констатировать, что в настоящее время существуют определенные проблемы правового регулирования предоставления государственной поддержки гражданам в Тюменской области при реализации ими конституционного права на жилище. При этом, решение тех из них, которые возникают на этапе правоприменения, а именно смешение понятий государственной поддержки в виде займа и ипотечного кредита, лежит в области общетеоретических подходов. В этой связи, выделены критерии их отличия.

Что же касается других проблем, то в рамках данного раздела основными направлениями их разрешения стали сформулированные предложения по исправлению пробелов правового регулирования в действующем региональном законодательстве Тюменской области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение настоящего исследования считаем необходимым констатировать, что в работе осуществлен комплексный теоретико-методологический и анализ особенностей и проблем реализации конституционного права граждан на жилище, при предоставлении государственной поддержки отдельным категориям граждан, на примере Тюменской области.

Определены основные направления его совершенствования, которые позволили сформулировать следующие предложения по уточнению отдельных научных категорий и корректировке законодательства, регламентирующего основные положения данного комплексного института права:

1. Во-первых, представляется необходимым констатировать, что различные несоответствия сущности юридической терминологии и её толкования, а также отдельные упущения при разработке нормативных актов, провоцируют возникновение проблем в правоприменительной практике.

В этой связи нами:

1) уточнено понятие права на жилище и конкретизирована его сущность. Так, конституционное право на жилище включает в себя помимо естественного права на жилище (признанного и охраняемого государством), также совокупность вторичных (производных) прав, которые по своей сущности являются элементом конституционной правоспособности;

2) предложено наиболее признанное и часто употребляемое в научной литературе содержание понятия «права на жилище» как элемента конституционной правоспособности расширить, включив в него механизм предоставления господдержки в виде субсидий и займов;

3) выделены критерии отличия понятий государственной поддержки в виде займа и ипотечного кредита;

4) обращено внимание проблематику позиционирования уполномоченной организации в системе финансовых организаций.

2. Во-вторых, считаем целесообразным отдельные нормативные акты дополнить следующими положениями, исключающими неоднозначное применение и толкование отдельных законодательных предписаний, с целью совершенствования механизма реализации конституционного права граждан на жилище, при предоставлении государственной поддержки отдельным категориям граждан в Тюменской области:

1) Постановление Правительства Тюменской №78-п дополнить нормами регулируемыми взаимодействием между ГАУ ТО и уполномоченным исполнительным органом государственной власти Тюменской области в части направления информации об отмененных свидетельствах о праве на получение социальной выплаты;

2) Положение №190-п дополнить нормами, предоставляющими ГАУ ТО возможность в исключительных случаях приостанавливать рассмотрение документов заявителя, если в его действиях следственными органами усматриваются признаки преступления;

3) В Положение №60-п, внести изменения, направленные на устранение пробела правового регулирования в части толкования понятия «Тюменская область», что позволит в будущем избежать проблем при его применении гражданами, уполномоченными органами, организациями и учреждениями, а также внести изменения в пункт 1.1. Положения, изложив описание «Организации бюджетной сферы» в более простом, понятном и структурированном виде, исключающем неоднозначное толкование.

4) Вернуть в Федеральный закон от 29.12.2006г. №256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» возможность для граждан использовать средства «материнского капитала» на погашение займов, выданных уполномоченной организацией. Фактически вернуть категорию «Иные организации», но при этом уточнить (в целях исключения злоупотреблений и иных противоправных действий), что подобные организации должны быть созданы, например, органами власти субъекта РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативно-правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 5 апреля // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1966) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. №17 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

3. Европейская Социальная Хартия ETS N 163 (пересмотренная) (Страсбург, 3 мая 1996 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. - № 8. – Ст. 781.

4. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: ред. от 01.07.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

5. О банках и банковской деятельности: федеральный закон от 02.12.1990г. №395-1: ред. от 02.07.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

6. О защите прав потребителей: закон РФ от 07.02.1992г. №2300-1: ред. от 11.06.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

7. О сельскохозяйственной кооперации: федеральный закон от 08.12.1995г. №193-ФЗ: ред. 11.06.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994г. № 51-ФЗ: ред. от 01.07.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996г. № 14-ФЗ: ред. от 01.07.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

10. Об ипотеке (залоге недвижимости): федеральный закон от 16.07.1998г. № 102-ФЗ: ред. от 30.04.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

11. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.12.2001г. № 136-ФЗ: ред. от 02.07.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ: ред. 02.07.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

13. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004г. № 190-ФЗ: ред. от 02.07.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

14. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004г. № 188-ФЗ: ред. от 28.06.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

15. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: федеральный закон от 29.12.2006г. №256-ФЗ: ред. 22.12.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

16. О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и о внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона "Об актах гражданского состояния": федеральный закон от 03.07.2019 № 157-ФЗ: ред. от 30.04.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

17. О кредитной кооперации: федеральный закон от 18.07.2009г. №190-ФЗ: ред. от 02.07.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

18. О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях: федеральный закон от 02.07.2010г. №51-ФЗ: ред. от 02.07.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

19. О потребительском кредите (займе): федеральный закон от 21.12.2013г. № 353-ФЗ: ред. от 02.07.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

20. О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 600: ред. от 07.05.2012 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

21. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 30.12.2017г. № 1710: ред. от 22.09.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

22. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия): распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019г. № 207-р: ред. от 23.03.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 21.09.2021).

23. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021г. «Послание Президента Федеральному Собранию» // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

24. Устав Тюменской области от 30 июня 1995г. № 6: ред. от 22.06.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 07.11.2021).

25. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 апреля 1995г.: ред. от 07.07.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 07.11.2021).

26. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года № 56-ЗАО: ред.: от 27.11.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 07.11.2021).

27. О предоставлении субсидий и займов гражданам на строительство или приобретение жилья в Тюменской области за счет средств областного бюджета: закон Тюменской области от 03.08.1999г. № 128: ред. от 30.06.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

28. О регулировании жилищных отношений в Тюменской области: закон Тюменской области от 05.07.2000г. №197: ред.: от 21.09.2021г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

29. Об утверждении Положения о предоставлении социальных выплат на приобретение жилого помещения гражданам, выезжающим из Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа в Тюменскую область: постановление Администрации Тюменской области от 24.01.2005г. №3-пк: ред. от 05.10.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

30. Об утверждении Положения о порядке предоставления займов молодым семьям на строительство (приобретение) жилья: постановление Правительства Тюменской области от 08.08.2006г. №190-п: ред. 04.12.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

31. Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий и займов на приобретение (строительство) жилья в Тюменской области»: постановление Правительства Тюменской области от 13.10.2008г. №302-п: ред. от 14.08.2009 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

32. Об утверждении Положения о порядке предоставления социальных выплат и займов работникам бюджетной сферы на приобретение жилого помещения: постановление Правительства Тюменской области от 09.03.2011г. № 60-п (далее – Положение) // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 19.09.2021).

33. Об утверждении порядка предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилого помещения или создание объекта индивидуального жилищного строительства: постановление Правительство Тюменской области от 23 марта 2011 г. № 78-п: ред.: от 28.05.2021 // // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

34. Об утверждении Положения о порядке предоставления социальных выплат и займов специалистам в области ветеринарии, являющимся уполномоченными лицами органов и организаций, входящих в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, при строительстве жилья: постановление Правительства Тюменской области от 06.09.2017г. №448-п: ред. 19.02.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

35. Государственная программа Тюменской области «Развитие жилищного строительства»: постановление Правительства Тюменской области от 14.12.2018г. № 507-п // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 19.09.2021).

36. Проект Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (по состоянию на 19.08.2021) (подготовлен Минстроем России, ID проекта 04/12/08-21/00119457) // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 19.09.2021).

37. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 19.09.2021). (утратила силу)

38. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 19.09.2021). (утратила силу)

2. Научная литература

1. Алексикова О.Е. Право на жилище в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина современной России / О.Е. Алексикова // Современное общество и право. – 2012. - № 4 (9). – С. 22-27.
2. Анисимова Л.В. Роль региональных уполномоченных по правам человека в совершенствовании российского законодательства // Омбудсмен. – 2013. - № 2. – С. 20-25.
3. Бегунович Р.В. Реализация малоимущими гражданами права на жилище в России и Германии: сравнительно-правовой анализ / Р.В. Бегунович // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. - № 5. – С. 46-50.
4. Богданов Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище / Е.В. Богданов // Журнал российского права. – 2003. - № 4. – С. 21-29.
5. Васильев Ю.С. Совершенствование механизмов обеспечения жильем отдельных категорий граждан в условиях современной России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Ю.С. Васильев; [Место защиты: Моск. гуманитар. ун-т]. – М., 2009. – 159 с.
6. Водкина Т.П. Конституционное право граждан на жилище: теоретические основы и нормативно-правовые особенности в субъектах Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.П. Водкина; [Место защиты: Моск. гуманитар. ун-т]. – М., 2011. – 176 с.
7. Голоманчук Э.В. Конституционное право граждан на жилище в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Э.В. Голоманчук; [Место защиты: Волгогр. акад. МВД России]. – Волгоград, 2006. – 194 с.
8. Долгошеев М.А. Обеспечение права на жилище и реализация жилищной политики в РФ: конституционно-правовые проблемы и пути их решения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.А. Долгошеев; [Место защиты: Моск. гуманитар. ун-т]. – М., 2010. – 172 с.

9. Дулатова Н.В., Сагандыков М.С. К вопросу о понятии и содержании конституционного права на жилище / Н.В. Дулатова, М.С. Сагандыков // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – Вып. 1. Т. 17. – С. 66-71.

10. Заем, кредит, факторинг, вклад и счет: постатейный комментарий к статьям 807-860.15 Гражданского кодекса Российской Федерации / В.В. Байбак, О.М. Иванов, А.Г. Карапетов и др.; отв. ред. А.Г. Карапетов. – М.: М-Логос, 2019. – 1282 с.

11. Иванова С.А., Короткова М.В. К вопросу о разработке концепции проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» / С.А. Иванова, М.В. Короткова // Банковское право. – 2018. - № 6. – С. 26-33.

12. Крикунова А.А. Право на жилище в практике Конституционного Суда Российской Федерации / А.А. Крикунова // Адвокат. – М.: Законодательство и экономика. – 2013. - № 1. – С. 51-54.

13. Лукашева Е.А. Права человека / Е.А. Лукашева: учебник. – М.: Норма; Инфра-М, 2011. – 560 с.

14. Матинская М.Ю. Реализация конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации: проблемы муниципально-правового обеспечения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.Ю. Матинская; [Место защиты: Рос. гос. социал. ун-т]. – М., 2011. – 207 с.

15. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства / В.С. Нерсесянц: учебник. – М.: Норма; Инфра-М, 2012. – 560 с.

16. Петренко Т.Н. Перспективы в строительстве доходных домов в России / Т.Н. Петренко // Гуманитарные научные исследования. – 2014. - № 9 (37). – С. 121-125.

17. Пешина Л.М. Проблема улучшения жилищных условий отдельных категорий граждан в Российской Федерации / Л.М. Пешина // Приволжский научный вестник. – 2015. - № 6-2 (46). – С. 24-26.

18. Подкорытова А.В. Проблемы обеспечения прав граждан на жилище в РФ / А.В. Подкорытова. – Текст: непосредственный // Молодой ученый. – 2018. - № 43 (229). – С. 151-153 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://moluch.ru/archive/229/53225/> (дата обращения: 08.10.2021).

19. Пожилова И.В. Актуальные аспекты оптимизации региональной жилищной политики / И.В. Пожилова // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3, Экон. Экол. – 2014. - № 4 (27). – С. 14-22.

20. Пожилова И.В. Стратегические направления и тенденции развития жилищной политики российских регионов / И.В. Пожилова // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3, Экон. Экол. – 2014. - № 1 (24). – С. 24-30.

21. Попов С.Н. Особенности реализации конституционного права на жилище в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.Н. Попов; [Место защиты: Тюмен. гос. ун-т]. – Тюмень, 2011. – 26 с.

22. Прасолов Б.В. Конституционное право граждан на жилище / Б.В. Прасолов // Семейное и жилищное право. – 2016. - № 4. – С. 34-38.

23. Пчелинцева Л.М. Проблемы исследования природы и содержания конституционного права граждан на жилище / Л.М. Пчелинцева // Конституционное и муниципальное право. – 2004. - № 2. – С. 11-14.

24. Семенихин В. Долговые обязательства. Микрофинансовые организации: регулирование, отчетность, нововведения с 2016-2017 гг. // Финансовая газета. – 2016. - № 42. – С. 5-8.

25. Сергеев А.Г. Конституционное право на жилище. Теоретико-правовой аспект / А.Г. Сергеев // Юридический мир. – М.: Юрист, 2009. - № 10 (154). – С. 22-24.

26. Смирнова Ю.В. Конституционное право на жилище в системе смежных прав и свобод в Российской Федерации / Ю.В. Смирнова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 8. – С. 30-33.

27. Специальный доклад «Право на жилье есть у каждого» / Под редакцией С.В. Разворотневой. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2020. – 60 с.

28. Сулова С.И. Жилищные права: понятие и система / С.И. Сулова. – М.: Юриспруденция, 2014. – 224 с.

29. Усков О.Ю. Эволюция права на жилище (законодательство и доктрина) / О.Ю. Усков // Журнал российского права. – 2005. - № 8. – С. 38-52.

30. Шаханина С.В. Проблемы реализации конституционного права граждан на жилище в отраслевом законодательстве / С.В. Шаханина // Известия Алтайского государственного университета. – 2018. - № 3(101). – С. 150-154.

31. Шелищ П.Б., Койтов А.В. Права потребителя в мире финансов: что нужно знать страхователю, должнику и каждому, кто рассчитывает на помощь / П.Б. Шелищ, А.В. Койтов. – М.: Редакция «Российской газеты», 2019. - Вып. 17. – 176 с.

3. Материалы правоприменительной практики

1. По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области: постановление Конституционного суда российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 23.09.2021).

2. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан: утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июня 2020 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа локальная сеть ТюмГУ (дата обращения: 20.09.2021).

3. Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, по состоянию на 2019-2020гг. // Федеральная служба государственной статистики [сайт]. URL: <https://fedstat.ru/indicator/31612> (дата обращения: 01.10.2021).

4. Решение Калининского районного суда г. Тюмени (Тюменская область) от 4 октября 2018 г. по делу № 2-3410/2018 // Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [сайт]. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 19.09.2021).