**В 2012 ГОДУ ИСПОЛНЯЕТСЯ 15 ЛЕТ**

**РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ**

**ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЖИЛЬЕМ ГРАЖДАН**

**РОССИИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЖИЛИЩНЫХ СЕРТИФИКАТОВ**

В сентябре текущего года исполняется 15 лет с момента начала реализации государственной программы обеспечения жильем российских граждан с использованием механизма государственных жилищных сертификатов – одного из самых эффективных и действенных способов жилищного обеспечения граждан за счет средств федерального бюджета.

Решение жилищной проблемы категорий граждан Российской Федерации, перед которыми государство имеет федеральные обязательства по обеспечению жильем, было и остается одной из наиболее острых социальных проблем.

Девяностые годы прошлого столетия внесли существенные коррективы в реализацию государственных программ по строительству жилищных объектов, предназначенных для решения жилищной проблемы военнослужащих и членов их семей. Ограниченное бюджетное финансирование, высокие темпы инфляции привели к приостановке строительства многих жилых домов, вложенные в них средства оказались заморожены. Ситуация усугублялась тем, что все это происходило на фоне набирающей темпы реформы Вооруженных Сил Российской Федерации, в основе которой было сокращение штатной численности воинских частей и соединений. В результате резко увеличилась потребность в жилых помещениях для военнослужащих, планируемых к увольнению по организационно-штатным мероприятиям, не имеющих жилья для постоянного проживания и состоящих на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Возникла острая необходимость поиска новых форм жилищного обеспечения граждан, проходящих военную службу, особенно в рамках проведения мероприятий военной реформы.

Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 1997 г. «О совершенствовании порядка обеспечения жильем военнослужащих и некоторых других категорий граждан» была принята совершенно новая для того времени программа жилищного обеспечения военнослужащих. В частности было установлено, что приоритетной формой обеспечения жильем увольняемых и уволенных военнослужащих, а также граждан, подлежащих отселению из закрытых военных городков, в рамках средств федерального бюджета является выпуск и погашение государственных жилищных сертификатов. Основные положения новой программы были установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 г. № 71, увольняемым и уволенным военнослужащим предоставлялось право на получение в добровольном порядке субсидии за счет средств федерального бюджета для приобретения жилья по избранному месту постоянного жительства.

Необходимо отметить, что институт государственных жилищных сертификатов сразу же зарекомендовал себя с наилучшей стороны, уже в 1998 году новой федеральной целевой программе «Государственные жилищные сертификаты» был присвоен статус президентской.

В 2012 году исполнится уже 15 лет реализации данного вида жилищного обеспечения. За 14 лет существования института государственных жилищных сертификатов было обеспечено жильем уже *около 240 тыс. семей* граждан, имеющих право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета, в том числе в рамках реализации нашей подпрограммы – *около 100 тыс. семей*.

В целом весь период его реализации можно разделить на четыре основных этапа:

Президентская программа «Государственные жилищные сертификаты» (с 1998 года по 2003 год);

Подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004 – 2010 годы, входящая в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы (с 2004 года по 2005 год);

Подпрограмма «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы (с 2006 года по 2010 год);

Подпрограмма «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 – 2015 годы (реализуется с 2011 года).

**1.Президентская программа «Государственные жилищные сертификаты»**

В первоначальном виде институт государственных жилищных сертификатов был более статичным, отдельные положения нормативной правовой базы программы были еще далеки от совершенства. Поэтому именно на период реализации федеральной целевой программы «Государственные жилищные сертификаты» (далее – ФЦП «ГЖС») приходится наиболее яркие изменения, направленные на совершенствование механизма предоставления субсидий, удостоверяемых сертификатами, как отдельного вида жилищного обеспечения.

  Особенно следует отметить, что на начальном этапе реализации ФЦП «ГЖС» представляла собой отдельный обособленный порядок жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей, а также реализации мероприятий по отселению из закрытых военных городков. Нельзя сказать, что принятые условия и порядок реализации механизма государственных жилищных сертификатов были идеальными.

Первое, что бросалось в глаза, был 80-процентный барьер предоставления субсидии для приобретения жилого помещения для всех кандидатов на получение государственных жилищных сертификатов. Данное условие сразу же стало предметом обсуждения многих правовых институтов, так как большинство специалистов юриспруденции видели в этом противоречие с положениями Закона «О статусе военнослужащих» (Федеральный закон «О статусе военнослужащих», ст.15), регламентирующих безвозмездное предоставление жилья военнослужащим. Имелись также и другие существенные ограничения по сравнению с порядком предоставления готовых жилых помещений за счет строительства жилых домов, такие как:

отсутствие учета права на дополнительную жилую площадь (данное право было предоставлено ряду категорий военнослужащих, указанных в пункте 8 статьи 15 Закона «О статусе военнослужащих»);

в число участников ФЦП «ГЖС» не вошли граждане, признанные установленным порядком нуждающимися в улучшении жилищных условий по причине обеспеченности жилой площадью ниже установленных в субъектах Российской Федерации норм (военнослужащие указанной категории состоят на едином учете нуждающихся в жилых помещениях с очередниками, не имеющими жилья для постоянного проживания);

при расчете размера безвозмездной субсидии учитывался показатель средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья по экономическому району, в состав которого входит регион России, выбранный для постоянного проживания (при этом для расчета субсидии применялось наименьшее из указанных значений).

Однако, указанные недостатки существенно не повлияли на ход реализации программы на фоне других существенных ее преимуществ:

возможность выбора постоянного места жительства вплоть до муниципального образования (населенного пункта), что существенно привлекало военнослужащих, военная служба большинства из которых протекала вдали от первоначального места жительства родителей и близких, в районах с трудными климатическими условиями (возможность реализации права на выбор постоянного места жительства по желанию военнослужащего при строительстве жилых домов была крайне ограничена выбором существующих вариантов пятен застройки);

оформление жилого помещения сразу в общедолевую собственность военнослужащего и членов его семьи (предоставление готовых жилых помещений осуществлялось в порядке, установленном жилищным законодательством (по ордерам), в результате дальнейшие действия по оформлению данного жилья в собственность ложатся на плечи самого военнослужащего);

приобретение жилья осуществляется по договорам купли-продажи под контролем региональных учреждений, ответственных за регистрацию сделок с недвижимостью, а также юридических служб уполномоченных банков, что снижает риск для военнослужащего совершенствования «не чистых на руку» сделок;

возможность приобретения жилых помещений разных качественных характеристик с учетом финансовых возможностей самого владельца сертификата (возможность доплаты собственных (заемных) средств, использования механизма ипотечного жилищного кредитования).

Согласно условиям программы, кроме граждан, подлежащих отселению из закрытых военных городков (перечень указанных населенных пунктов устанавливается отдельным нормативным актом Правительства Российской Федерации) право на участие в ней получили только военнослужащие, отвечающие следующим требованиям:

увольнение с военной службы по состоянию здоровья, в связи с организационно-штатными мероприятиями или по достижению предельного возраста пребывания на военной службе;

наличие срока военной службы в календарном исчислении 10 лет и более;

нахождение на учете в качестве нуждающегося в получении жилья.

Уже в первый год реализации ФЦП «ГЖС» участвовать в данной программе изъявили желание более 20,0 тыс. увольняемых военнослужащих и более 30,0 тыс. граждан, подлежащих отселению из закрытых военных городков. Для последних получение сертификатной субсидии являлось почти единственной возможностью реализации своего права на обеспечение жилым помещением за пределами закрытого военного гарнизона.

Однако, реальные результаты финансирования программы не позволили в полном объеме реализовать возложенные на нее задачи. В соответствии с паспортом ФЦП «ГЖС», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 г. № 71, за весь период ее реализации планировалось обеспечить жильем около 210,0 тыс. семей военнослужащих, в том числе:

50,0 тыс. семей увольняемых военнослужащих;

160,0 тыс. семей уволенных военнослужащих, в том числе проживающих на территории закрытых военных городков.

Всего же за период с 1998 года по 2003 год было выпущено только 120 тыс. государственных жилищных сертификатов на сумму 39,7 млрд. рублей. Только 105,2 тыс. из них (87%) смогли приобрести жилые помещения в собственность. Снижению темпов реализации программы способствовали сразу несколько субъективных факторов:

1.Дефолт, разразившийся в августе 1998 года значительно снизил покупательную способность государственных жилищных сертификатов. Не смотря на меры, принятые Правительством Российской Федерации по индексации уже оформленных на тот момент сертификатов, большинство их владельцев в сложившихся условиях на рынке недвижимости вынуждены были отказаться от своих планов по приобретению жилья и сдать выданные им сертификаты.

2.Значительный процент ошибок, допускаемых при оформлении сертификатов (около 20%). Государственные жилищные сертификаты, в которых неправильно указаны сведения о владельце или членах его семьи, к реализации не допускается. При этом процедура замены сертификата требует значительно времени.

3.Выбор большинством военнослужащих в качестве избранного места постоянного жительства «дорогих» регионов, таких как города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, Московская и Калининградская области.

В рамках реализации ФЦП «ГЖС» органы военного управления совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти приняли самое активное участие в реализации мер нормативно-правового регулирования, направленных на совершенствование механизма государственных жилищных сертификатов, повышение его эффективности.

Но, настоящий прорыв в решении проблемы совершенствования нормативно-правовой базы программы состоялся при разработке и утверждении Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2002 г. № 168 (Порядок выпуска и распределения государственных жилищных сертификатов, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2002 г. № 168). В результате был утвержден целый ряд нововведений, значительно повысивших привлекательность программы, а также эффективность реализации основных ее мероприятий:

предоставление всем гражданам-участникам Программы безвозмездной субсидии в размере 100 % от расчетной стоимости жилого помещения независимо от срока службы, но не менее 10 календарных лет;

увеличение срока действия государственного жилищного сертификата для всех категорий граждан-участников Программы с 6 до 9 месяцев с даты выдачи;

учет права на дополнительную площадь жилого помещения в случаях, установленных федеральным законодательством (в частности для категорий военнослужащих, предусмотренных пунктом 8 статьи 15 Закона «О статусе военнослужащих»);

значительное упрощение процедуры выдачи и замены сертификатов;

снятие ограничение на превышение значений средней стоимости 1 кв. метра общей площади жилья, утвержденного для экономического района, в который входит избранный для постоянного проживания субъект Российской Федерации.

В целом ФЦП «ГЖС», имеющая статус Президентской, за шесть лет существования доказала свою эффективность в решении вопросов жилищного обеспечения граждан, нуждающихся в жилье, а механизм государственных жилищных сертификатов стал приоритетной формой жилищного обеспечения военнослужащих, спланированных к увольнению из Вооруженных Сил Российской Федерации, в том числе и в связи с реформой военной службы.

Основы, заложенные в институт государственных жилищных сертификатов, получили свое дальнейшее развитие уже в рамках отдельной подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004-2010 годы, включенной в состав федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы.

**2.Подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004 – 2010 годы, входящая в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы.**

Реализация государственной программы по обеспечению жильем граждан с использованием государственных жилищных сертификатов продолжилась в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы. Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2003 г. № 700 в ее составе была утверждена отдельная подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» (далее – подпрограмма «ГЖС»).

Взяв все лучшее от ФЦП «ГЖС», механизм государственных жилищных сертификатов получил дальнейшее совершенствование. Основным нововведением явился новый порядок расчета субсидии, в основе которого вместо показателей среднерыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья, установленных для регионов вселения, стал применяться норматив стоимости 1 кв. метра общей площади жилья по Российской Федерации. При этом дополнительное введение повышающих коэффициентов в пределах от 1,1 до 1,2 позволило приблизиться к реальной стоимости жилья в отдельных субъектах Российской Федерации.

Другим нововведением, затронувшим военнослужащих, явилось включение в состав участников подпрограммы «ГЖС» вдов и членов семей военнослужащих, которые не смогли реализовать при жизни свое право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета.

За весь период реализации подпрограммы «ГЖС» (2004 – 2005 годы) было выпущено 31,2 тыс. бланков сертификатов, в том числе:

в 2004 году – 12,4 тыс. сертификатов на сумму 8,3 млрд. рублей;

в 2005 году – 18,8 тыс. сертификатов на сумму 14,7 млрд. рублей.

В результате реализации подпрограммы «ГЖС» 30,0 тыс. увольняемых и уволенных военнослужащих стали обладателями жилых помещений на праве собственности (96,3% от выданных сертификатов).

Однако дальнейшее развитие как отдельной государственной программы, в основе которой был заложен институт государственных жилищных сертификатов, подпрограмма «ГЖС» не получила. Наличие в составе федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы параллельных мероприятий по обеспечению жильем других категорий граждан, перед которыми имелись федеральные жилищные обязательства, при отсутствии единого заказчика в области выполнения государственных обязательств перед гражданами, имеющими право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета, отрицательно сказалось на эффективности государственной политики, проводимой в данной области.

В результате, с целью применения единых принципов и механизмов выполнения государственных жилищных обязательств, состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 -2010 годы был изменен: несколько подпрограмм, в рамках которых обеспечивались жильем сразу несколько категорий граждан, перед которыми имеются федеральные жилищные обязательства, были соединены в одну отдельную подпрограмму, в основу которой был положен уже так хорошо зарекомендовавший себя при решении жилищной проблемы увольняемых и уволенных военнослужащих механизм государственных жилищных сертификатов.

**3.Подпрограмма «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы**

В 2006 году механизм государственных жилищных сертификатов практически получил свое второе рождение: постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 865 в составе федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы утверждена новая подпрограмма «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» (далее – подпрограмма «ВГО»). Существенной корректировке подверглись прежде всего порядок и условия выпуска и реализации сертификатов:

1.Был увеличен перечень категорий граждан – участников подпрограммы, право на получение сертификатов в рамках реализации подпрограммных мероприятий получили:

участники ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф, пострадавшие в результате этих аварий, и приравненные к ним лица;

граждане, признанные установленным порядком вынужденными переселенцами;

граждан, выезжающие (выехавшие) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;

граждане, подлежащие отселению с комплекса «Байконур».

2.Расширен перечень военнослужащих, имеющих право на получение социальных выплат на приобретение жилья. В частности, право на получение сертификата получили военнослужащие, подлежащие увольнению с военной службы по истечении срока контракта или по семейным обстоятельствам, указанным в подпункте «в» пункта 3 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», и граждане, уволенные с военной службы по этим основаниям, общая продолжительность военной службы которых в календарном исчислении составляет 20 лет и более.

3.Право на получение сертификата распространили как на граждан – участников подпрограммы, не имеющих жилья для постоянного проживания, так и на граждан, обеспеченных жильем не по установленным учетным нормам, определенным для региона проживания.

4.Граждане – участники подпрограммы, имеющие жилье на праве собственности, получили право выбора порядка расчета сертификатной субсидии (социальной выплаты) с учетом их желания оставлять либо не оставлять за собой указанные жилые помещения.

5.Граждане, избравшие для постоянного проживания города федерального значения Москву или Санкт-Петербург, получили возможность реализовывать оформляемые им сертификаты в том числе на территории Московской или Ленинградской областей соответственно.

6.Границы правового поля, позволяющего предоставлять сертификаты с учетом права на дополнительную площадь, были расширены до уровня федерального законодательства.

7.Для граждан – участников подпрограммы устранили минимальные границы общей площади приобретаемых с помощью государственных жилищных сертификатов жилых помещений.

8.Значительно упростилась процедура документооборота, связанного с оформлением и выдачей сертификатов.

Указанные нововведения позволили значительно повысить привлекательность институт государственных жилищных сертификатов как формы жилищного обеспечения граждан, имеющих право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета, сделав ее более эффективной и оптимальной.

Учитывая положительные результаты реализации подпрограммы «ВГО», Правительством Российской Федерации в 2010 году было принято и реализовано на практике решение о продлении указанной подпрограммы далее – на период 2011 – 2015 годов.

На сегодняшний день данная подпрограмма, в основе которой заложен и реализуется механизм государственных жилищных сертификатов, является одним из самых совершенных институтов федеральной целевой программы «Жилище».

Обладая целым рядом преимуществ, таких как финансовая прозрачность использования средств федерального бюджета; многоплановый контроль, исключающий возможность нецелевого использования бюджетных средств; адресное предоставление средств федерального бюджета; исключение замораживания бюджетных средств в объектах незавершенного строительства; приобретение гражданами готового жилья, что минимизирует возможность недобросовестного поведения на рынке недвижимости; оформление жилого помещения в собственность, при чем в общую собственность всех членов семьи владельца сертификата, что, тем самым, защищает интересы всех членов семьи; применение для расчета размера социальной выплаты (субсидии) формализованного подхода, позволяющего учесть состояние рынка жилья; возможность дополнительного использования гражданином собственных или заемных средств для приобретения более комфортного жилья с учетом его местоположения и качественных характеристик, финансовая схема механизма предоставления социальных выплат (субсидий) для приобретения жилья посредством сертификатов на сегодняшний день является универсальным механизмом жилищного обеспечения категорий граждан, перед которыми имеются федеральные жилищные обязательства. Кроме подпрограммы механизм государственных жилищных сертификатов уже на протяжении 5 лет активно используется для решения жилищной проблемы молодых ученых, а также обеспечения жилыми помещениями граждан, пострадавших от стихийных бедствий.

Успех реализации данного направления жилищного обеспечения на протяжении всех пятнадцати лет ее реализации ковался усилиями конкретных должностных лиц, занимавшихся и занимающихся по настоящее время его реализацией на практике.