

DOI: 10.17803/1994-1471.2026.184.3.051-057

Д. И. Яковлев*

Федеральные стратегии, концепции и государственные программы как эффективные инструменты реализации национальных целей развития РФ

Аннотация. В статье проводится комплексный анализ правового регулирования жилищной поддержки семей в Российской Федерации как одного из ключевых элементов реализации национальных целей развития РФ. На основе системно-структурного, сравнительно-правового и иных методов выявляется многоуровневый характер нормативно-правовой базы, включающей в себя конституционные принципы, отраслевое законодательство, специальные федеральные законы, подзаконные акты и государственные стратегические документы. Особое внимание уделено правовому статусу семьи, жилищное благополучие которой рассматривается как условие устойчивого национального развития и достижения национальных целей развития РФ. Выявлены расхождения между декларируемыми государственными гарантиями и практикой их реализации, обусловленные несовершенством правового регулирования, дублированием полномочий и низкой правовой грамотностью населения. В заключение предложены научно обоснованные рекомендации по устранению пробелов в законодательстве.

Ключевые слова: социальное государство; семейная политика; государственная поддержка семьи; национальные цели развития государства; бюджетно-правовое обеспечение; материнский капитал; льготное жилищное кредитование; стратегия развития; финансово-правовое обеспечение; проблемы правового регулирования; государственная политика Президента РФ; финансовое право; бюджетное право

Для цитирования: Яковлев Д. И. Федеральные стратегии, концепции и государственные программы как эффективные инструменты реализации национальных целей развития РФ // Актуальные проблемы российского права. — 2026. — Т. 21. — № 3. — С. 51–57. — DOI: 10.17803/1994-1471.2026.184.3.051-057

Federal Strategies, Policy Concepts, and State Programs as Effective Instruments for the Implementation of the National Development Goals of the Russian Federation

Dmitry I. Yakovlev, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Finance, Banking and Customs Law named after Professor N.I. Khimicheva, Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation
yd7878@yandex.ru

Abstract. The paper provides a comprehensive analysis of the legal regulation of housing support for families in the Russian Federation as a key element in the implementation of national development goals of the Russian

© Яковлев Д. И., 2026

* Яковлев Дмитрий Иванович, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Н.И. Химичевой Саратовской государственной юридической академии
Чернышевского ул., д. 104, г. Саратов, Российская Федерация, 410028
yd7878@yandex.ru

Federation. Drawing on systemic and structural, comparative legal, and other methodological approaches, the study identifies the multi-level nature of the regulatory framework, encompassing constitutional principles, sectoral legislation, special federal statutes, subordinate regulations, and state strategic policy documents. Particular attention is devoted to the legal status of the family, whose housing well-being is regarded as a prerequisite for sustainable national development and the achievement of national development objectives. The paper reveals discrepancies between declared state guarantees and their practical implementation, attributable to deficiencies in legal regulation, duplication of competences, and low levels of legal literacy among the population. The author provides scientifically grounded recommendations aimed at eliminating gaps in the legislation.

Keywords: welfare state; family policy; government support for the family; national development goals of the state; budget and legal support; maternity capital; preferential housing lending; development strategy; financial and legal support; problems of legal regulation; state policy of the President of the Russian Federation; financial law; budgetary law

Cite as: Yakovlev DI. Federal Strategies, Policy Concepts, and State Programs as Effective Instruments for the Implementation of the National Development Goals of the Russian Federation. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2026;21(3):51-57. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2026.184.3.051-057

Конституционное провозглашение Российской Федерации социальным государством (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ¹) предполагает не только формальное признание прав, но и создание условий для их реализации.

Семья в соответствии с национальными целями развития РФ рассматривается не как изолированная ячейка, а как своего рода посредник между человеком и государством, через которого осуществляется передача ценностей, ресурсов и идентичности.

В этом контексте жилищное обеспечение многодетных и молодых семей приобретает особый статус: оно трансформируется из элемента социальной защиты в инструмент поддержки демографического развития в государстве. Однако реализация конституционных гарантий в социальной сфере сталкивается с фундаментальной проблемой: декларация права, как показывает практика, еще не означает его юридической обеспеченности.

Анализ действующих нормативных правовых актов показал, что в настоящее время существует достаточно большое количество федеральных стратегий, концепций и государственных программ, обеспечивающих исполнение нацио-

нальных целей развития РФ, но они закреплены в различных нормативных правовых актах, которые зачастую содержатся во многих отраслях российского права.

В свете вышеизложенного целесообразно проанализировать и обобщить весь спектр указанных мер поддержки, предоставляемых гражданам, имеющим право на получение помощи от государства в сфере обеспечения жильем, и их правовое закрепление.

Современная система правового регулирования жилищной поддержки многодетных, малообеспеченных и молодых семей — достаточно многослойная конструкция.

Статьей 2 Жилищного кодекса РФ² гарантировано право граждан на жилище, реализуемое через комплекс мер государственной жилищной политики. К таким мерам относятся: целевое финансирование за счет средств бюджетов различных уровней с целью улучшения жилищных условий населения; предоставление жилых помещений из государственного и муниципального жилищного фонда на условиях социального найма либо по договорам найма; стимулирование объемов жилищного строительства; установление механизмов контроля за

¹ Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993, 25 дек. ; СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

² Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 04.11.2025) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 14 ; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 4 ноября 2025 г.

рациональным использованием, сохранностью жилищного фонда и осуществлением государственного жилищного надзора.

Семейный кодекс РФ³ содержит положения, связанные с жильем для семей, а также регламентирует совместную собственность супругов. В статье 34 закреплены права супругов на имущество, нажитое в браке, а в ст. 36 — на имущество, нажитое до брака, к которому относятся и жилые помещения.

Гражданский кодекс РФ⁴ регламентирует отношения, касающиеся права собственности и найма жилых помещений (гл. 18 и 35).

Земельным кодексом РФ⁵ регулируются вопросы использования и охраны земельных участков семьями. Ключевой момент — возможность предоставления земельных участков многодетным семьям на бесплатной основе в собственность, предусмотренная статьей 39.5.

В улучшении жилищных условий нуждается каждая вторая молодая и многодетная семья в России⁶, и именно данной категории населения необходима особая поддержка со стороны государства. Одно из направлений социальной поддержки семей — меры по обеспечению жильем определенных категорий граждан и семей. Молодым семьям, многодетным семьям и семьям, имеющим детей, должна оказываться государственная поддержка в решении вопроса их обеспеченности жильем, поскольку это наиболее эффективный инструмент стимулирования позитивных демографических процессов в стране.

Согласно п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ регулирование жилищных отношений относит-

ся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вместе с тем в рамках реализации принципов разграничения полномочий Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 25.07.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁷ в ст. 44 устанавливает перечень вопросов, решение которых возлагается на органы государственной власти субъектов РФ как самостоятельные полномочия, исполняемые за счет средств соответствующих региональных бюджетов. Пункты 34, 35, 49, 59, 115 и 116 указанной статьи закрепляют за субъектами РФ компетенцию в сфере обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, признания жилищного фонда непригодным для проживания, а также реализации специализированных мер социальной поддержки в жилищной сфере для семей с детьми, многодетных семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Комплекс мер, направленных на улучшение жилищных условий семей с детьми, включая частичную компенсацию расходов на аренду жилых помещений, предоставление целевых выплат в счет погашения ипотечных обязательств, льготное кредитование по сниженным процентным ставкам, введен и систематизирован в ряде федеральных нормативных актов. Правовые основы таких мер содержатся в Федеральном законе от 29.12.2006 № 256-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»⁸,

³ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 23.11.2024) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 07.07.2025) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 26.04.2025) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁶ По данным ВЦИОМ, более половины молодых семей хотят улучшить жилищные условия, но только 35 % собираются заняться этим в ближайшие пять лет и имеют для этого необходимые ресурсы // Официальный сайт «Спроси.дом.РФ». URL: <https://спроси.дом.рф/news/vtsiom-bolee-poloviny-molodykh-semey-khotyat-uluchshit-zhilishchnye-usloviya/> (дата обращения: 10.11.2025).

⁷ СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

⁸ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 19; 2025. № 23. Ст. 2990.

регулирующем использование материнского (семейного) капитала, в частности, в целях улучшения жилищных условий; Федеральном законе от 30.12.2004 № 214-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости...»⁹, обеспечивающем правовые гарантии приобретения жилья на этапе строительства; Федеральном законе от 03.07.2019 № 157-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам)...»¹⁰, устанавливающим специальный механизм досрочного погашения ипотеки за счет средств федерального бюджета.

В отношении военнослужащих и членов их семей государство также предусматривает в качестве элемента компенсации за особые условия службы ряд гарантий, закрепленных в Федеральном законе от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 07.07.2025) «О статусе военнослужащих»¹¹.

Переходя к анализу подзаконных актов, следует отметить, что ведущую роль в современной законодательной базе по улучшению качества жизни семей в Российской Федерации в сфере оптимизации жилищных условий играет Указ Президента РФ от 23.01.2024 № 63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей»¹², ключевым институциональным нововведением которого стали впервые закрепленные на федеральном уровне критерии многодетной семьи и комплекс финансовых мер (в том числе 30 %-я компенсация за оплату ЖКУ и обеспечение земель с надлежащей инфраструктурой).

Помимо Конституции РФ, федерального законодательства и подзаконных актов, важное значение в обеспечении правом на жилище

семей в Российской Федерации имеют концепции государственной политики и стратегии их реализации.

Согласно Концепции демографической политики РФ на период до 2025 г.¹³ дополнительные меры государственной поддержки семей с детьми, в частности институт материнского (семейного) капитала, рассматриваются в качестве ключевого инструмента стимулирования рождаемости и укрепления семейного потенциала. Реализация данных мер сопровождается активизацией жилищной политики, направленной на расширение предложения доступного жилья для семей с детьми, особенно молодых семей. Достижение этой цели предполагается за счет двух взаимодополняющих направлений: развития ипотечного кредитования, включая льготные программы и механизмы частичного субсидирования первоначального взноса или процентной ставки; совершенствования системы адресной социальной поддержки в сфере ЖКХ, основанной на принципах разделения объема помощи с учетом состава семьи, уровня дохода и социально-демографических характеристик получателей.

В ряде иных стратегических и концептуальных документов федерального уровня улучшение жилищных условий также представлено как приоритетное направление государственной поддержки семей. Так, в Концепции государственной семейной политики в РФ на период до 2025 г.¹⁴ конкретизируются механизмы адресной помощи семьям, признанным нуждающимися в улучшении жилищного положения. Аналогичная задача указана в Стратегии действий по реализации семейной и демографической политики, поддержке многодетности в РФ до

⁹ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 40 ; 2024. № 53 (ч. I). Ст. 8497.

¹⁰ СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3522 ; 2025. № 31. Ст. 4707.

¹¹ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331 ; 2025. № 28. Ст. 3844.

¹² СЗ РФ. 2024. № 5. Ст. 665.

¹³ Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 01.07.2014) // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009 ; 2014. № 27. Ст. 3754.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2014. № 35. Ст. 4811.

2036 г.¹⁵, где в числе ключевых целей выделено формирование пространственной и инфраструктурной среды, ориентированной на потребности семей с детьми, включая обеспечение доступного жилья как одного из условий устойчивого роста рождаемости и укрепления института семьи.

Кроме того, регионально дифференцированный подход к жилищной поддержке закреплен в документах, ориентированных на специфику отдельных территорий: в Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г.¹⁶ предусматриваются модернизация жилищного фонда и стимулирование строительства в сельской местности; в Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 г.¹⁷ и Национальной программе социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 г.¹⁸ особое внимание уделяется мерам по привлечению семей и закреплению их в регионе, в том числе через предоставление льготного жилья, субсидий на приобретение или строительство индивидуального жилья и развитие арендного сектора.

Таким образом, проанализировав федеральное законодательство и иные нормативные правовые акты, необходимо определить основные меры, предусмотренные государством в сфере

поддержки семьи, в частности обеспечения жильем¹⁹:

1. Закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» устанавливает правовые основы реализации мер, направленных на улучшение жилищных условий граждан, в том числе посредством использования средств материнского (семейного) капитала в строго регламентированных законодательством формах, таких как погашение основного долга и процентов по жилищным кредитам, приобретение или строительство индивидуального жилого дома, участие в долевом строительстве, а также компенсация затрат на уже построенное или реконструированное жилье.

2. Граждане и члены их семей, официально признанные малоимущими на основании объективной оценки совокупного уровня доходов и рыночной стоимости принадлежащего им имущества (в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ), при условии одновременного признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий и последующей постановки на официальный учет в качестве таковых приобретают законное право на удовлетворение жилищной потребности вне общей очереди путем выделения пригодного для постоянного проживания жилого помеще-

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 15.03.2025 № 615-р «Об утверждении Стратегии действий по реализации семейной и демографической политики, поддержке многодетности в Российской Федерации до 2036 года» // СЗ РФ. 2025. № 13. Ст. 1505.

¹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 20.06.2017 № 1298-р «Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 4062. Концепция предусматривает: совершенствование механизмов льготного ипотечного кредитования для молодых семей и семей с детьми, самостоятельно приобретающих жилье; оказание государственной помощи в улучшении жилищных условий молодых семей; развитие системы доступного арендного и социального жилья для многодетных и молодых семей, а также создание иных благоприятных условий.

¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 24.09.2020 № 2464-р «Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 40. Ст. 6311.

¹⁹ Поддержка семьи и сохранение населения является одной из целей национального развития Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

ния, отвечающего установленным санитарно-техническим требованиям.

Указанное жилое помещение предоставляется гражданам во владение и пользование на основании договора социального найма при обязательном условии его территориального размещения в границах того же муниципального образования (населенного пункта), в котором заявитель и совместно проживающие с ним члены семьи зарегистрированы по месту жительства на дату включения в список лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Данная норма направлена на обеспечение конституционного права граждан на жилище и реализацию государственной социальной политики, ориентированной на поддержку наиболее уязвимых слоев населения.

3. К ключевым мерам государственной поддержки, направленным на укрепление демографической стабильности и улучшение жилищных условий граждан, также можно отнести предоставление целевой финансовой помощи семьям, воспитывающим детей, в сумме 450 тыс. руб. Указанные средства могут быть израсходованы на досрочное (полное или частичное) погашение обязательств по основному долгу и/или процентам по ипотечным жилищным кредитам (займам), привлеченным исключительно для целей приобретения или возведения жилого помещения, пригодного для постоянного проживания.

Реализация данной меры осуществляется в рамках специального правового режима, установленного Законом «О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам)...», который закрепляет механизм целевого бюджетного софинансирования ипотечных обязательств семей с детьми, соединяя в себе смежные нормы семейного и регистрационного законодательства (в частности, положения ст. 13.2 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»²⁰).

Кроме того, в целях единообразного применения норм законодательства и разъяснения

отдельных аспектов администрирования выплат абзац 2 п. 3 письма Министерства финансов Российской Федерации от 20.06.2024 № 05-05-08/57988 «О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в целях создания условий для погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам)»²¹ уточняет порядок учета средств материнского (семейного) капитала при расчете остатка задолженности, подлежащей погашению за счет указанной меры поддержки, и подтверждает возможность совместного использования данной выплаты с иными формами государственной (муниципальной) помощи в жилищной сфере при условии соблюдения установленных требований и отсутствия двойного финансирования одного и того же обязательства.

4. В рамках реализации мер социальной поддержки, направленных на обеспечение прав граждан на жилище и содействие в решении жилищного вопроса, предусмотрен механизм безвозмездного предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам в социально уязвимом положении. Такое предоставление осуществляется уполномоченными органами — органами государственной власти субъектов РФ — в порядке, установленном земельным и жилищным законодательством, а также нормативными правовыми актами соответствующего уровня. Важным условием реализации этого права является постановка гражданина (или семьи) на официальный учет. Данное требование служит гарантией адресности меры поддержки и позволяет обеспечить приоритетное рассмотрение заявок лиц, которые действительно испытывают трудности с улучшением жилищных условий.

5. В соответствии с Указом Президента РФ от 23.01.2024 № 63 устанавливается мера государственной социальной поддержки в виде адресной компенсации расходов на жилищно-коммунальные услуги. Льгота реализуется в форме субсидии, покрывающей до 30 % от объема начисленной платы за жилое помещение и коммунальные услуги, включая плату за содержание и ремонт жилья, холодную и горячую воду, водо-

²⁰ СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

²¹ Официально опубликован не был. Доступен в СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.11.2025).

отведение, электроснабжение, газоснабжение и отопление. Ее предоставление носит исключительно заявительный характер и осуществляется при соблюдении установленных критериев нуждаемости и официально подтвержденного статуса многодетной семьи.

6. Многодетные семьи также могут воспользоваться правом, закрепленным в абз. 7 п. «а» ст. 6 Указа Президента РФ от 23.01.2024 № 63, на получение земельного участка, который должен соответствовать определенным критериям, в частности обладать необходимыми объектами инфраструктуры, позволяющими использовать его по прямому назначению.

7. Программы льготного кредитования — это целевые программы, реализуемые совместно с банковским сектором государства, позволяющие брать жилые помещения или земельные участки по низкой процентной ставке при соблюдении ряда условий (п. 1.2 разд. 5 «Мероприятия (результаты) федерального проекта», разд. 8 «Дополнительная информация» паспорта федерального проекта «Поддержка семьи»²² в рамках национального проекта «Семья»²³).

Резюмируя вышеизложенное, следует подчеркнуть, что граждане, имеющие право на государственную поддержку в обеспечении жильем, обладают достаточно большим комплексом возможностей, которые они могут реализовать через федеральные стратегии, концепции и программы.

Несмотря на обширность нормативной базы, ее анализ позволяет выявить и ряд системных проблем в данной сфере:

1. Положения о жилищной поддержке содержатся в пяти кодексах, более чем 10 федеральных законах, 20 подзаконных актах и достаточно большом количестве стратегических докумен-

тов, что затрудняет как правоприменение, так и правовую ориентацию граждан.

2. Несмотря на то что регулирование жилищных отношений отнесено Конституцией РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «ж» ч. 1 ст. 72), распределение конкретных функций по реализации мер (например, выделению земли или назначению субсидий) зачастую не урегулировано надлежащим образом, что приводит к перекладыванию ответственности между различными уровнями власти.

3. Согласно действующему законодательству, не существует единого закона о государственной поддержке семьи, что противоречит тенденциям кодификации в социальной сфере (например, Трудовой кодекс РФ, Семейный кодекс РФ).

4. Эмпирические исследования²⁴ показывают, что до 40 % потенциально имеющих право на поддержку не реализуют ее из-за низкой правовой грамотности и сложности административных процедур.

Подводя итог, отметим, что государству необходимо добиться комфортного материального положения российских семей, а также обеспечить им благоприятные условия для существования.

С большой долей уверенности можно утверждать, что отсутствие надлежащей финансовой грамотности, незнание своих прав и возможностей, которыми обладают многодетные и молодые семьи, а также граждане иных категорий, имеющие право на получение льгот, субсидий и других мер государственной поддержки, существенным образом влияет на количество и качество предоставляемых и потребляемых мер государственной поддержки.

Материал поступил в редакцию 11 ноября 2025 г.

²² Официально опубликован не был. Доступен в СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.11.2025).

²³ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утвержденный Президентом РФ 30 марта 2024 г., № Пр-616 // Официально опубликован не был. Доступен в СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.11.2025).

²⁴ По результатам исследования, проведенного Аналитическим центром «НАФИ» при поддержке Национальной юридической службы «Амулекс», 31 % россиян оценил свой уровень правовой грамотности как низкий или ниже среднего. Только 13 % опрошенных хорошо знали свои права и то, как их защищать в повседневной жизни. URL: <https://amulex.ru/indeks-pravovoj-gramotnosti-2> (дата обращения: 12.11.2025).