

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **62-го специального (123-го) заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему: «Повышение доступности жилья для россиян»**

14 августа 2018 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) провел 62-е специальное заседание по теме «Повышение доступности жилья для россиян».

С учетом ранее принятых рекомендаций и по итогам состоявшихся в январе – мае 2018 г. четырех межведомственных совещаний, заслушав выступления Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации В.В. Якушева, председателя Комитета по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.П. Хованской, исполняющего обязанности руководителя Росреестра Г.Ю. Елизаровой, доклады представителей Минэкономразвития России, Минпросвещения России, Минтруда России, Росимущества, АО «ДОМ.РФ», Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, в г. Москве и в Московской области, прокуратуры г. Москвы, органов жилищного обеспечения г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Краснодарского края, Московской и Калужской областей, ученых, экспертов и представителей общественных объединений, Совет подготовил настоящие рекомендации с предложениями и законопроектами по вопросам формирования в России фонда доступного жилья и обеспечения реализации жилищных прав очередников, инвалидов, многодетных семей, лиц из числа детей-сирот и жителей бывших ведомственных общежитий.

#### **Раздел 1. В части формирования фонда доступного жилья**

В России сложилась критическая ситуация с реализацией конституционного права на жилье: 2,5 млн. семей (около 6 млн. человек) состоят на жилищном учете, более 30 лет остаются неисполненными около 31 тысячи (!) судебных решений о немедленном предоставлении жилья сиротам (всего таких сирот насчитывается в России около 167 тысяч).

Основная причина – в коммерциализации строительного сектора в условиях монопольно завышенных цен на жилье. В ряде субъектов Российской Федерации строительство социального жилья полностью прекратилось и за несколько лет очередникам не предоставлено ни одной квартиры.

Терпимое отношение федеральных и региональных органов власти к коммерциализации государственной жилищной политики наряду с неисполнением требований законодательства и поручений Президента Российской Федерации по обеспечению доступности жилья, преодоления монополизма и картелизации в строительной сфере привели к провалу реализации государственной программы «Жильё для российской семьи», т.к. застройщики, допущенные к реализации проектов строительства жилья, не захотели отказываться от сверхприбылей коммерческой застройки.

Следует отметить и явную недостаточность социальной ответственности Единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ», который вместо реализации своей основной задачи - комплексной поддержки жилищного сектора России и повышения доступности жилья для всех категорий населения страны, включая социально приоритетные и социально незащищенные, - занимается преимущественно коммерческими проектами.

В результате более половины россиян длительное время не могут решить жилищную проблему самостоятельно. Если семьи с невысоким уровнем дохода не признаны малоимущими, не приняты на жилищный учет и не имеют первоначального взноса на ипотеку, то фактически никаких вариантов улучшения жилищных условий у них нет.

Между тем, быстрое и малозатратное для бюджета формирование фонда доступного жилья, и прежде всего – некоммерческого использования, возможно путем строительства малоэтажного стандартного жилья (в мегаполисах – среднеэтажного) с приоритетным развитием института жилищного найма.

Малоэтажное домостроение в городах (кроме мегаполисов) обладает рядом преимуществ перед традиционным для России строительством многоэтажного жилья за счет короткого цикла возведения здания, низкой стоимости квадратного метра, экономичности в эксплуатации и формирования более комфортной и экологичной среды для населения. Оно

пригодно в том числе для городов, выстроенных на территориях со сложным рельефом, высокой сейсмичностью и слабыми грунтами.

Социально ориентированный наемный жилищный фонд способен повысить жилищную мобильность населения в целях поддержания миграционной активности и обеспечить повышение доступности жилья для социально приоритетных категорий населения, бюджетное субсидирование предоставления жилья которым намного эффективнее предоставления им квартир по договору соцнайма, ипотечного кредитования или других существующих программ (государственных жилищных сертификатов, субсидий и др.).

В настоящее время существуют все необходимые условия для развития рынка социально ориентированного наемного жилья в наиболее экономически стабильных регионах Российской Федерации с высоким уровнем жилищных потребностей и возможностями мобилизации частных и бюджетных инвестиций для строительства наемных домов.

Для повышения доступности жилья необходима переориентация спроса с приобретения жилья в собственность на его предоставление в пользование, что требует принятия комплекса мер по развитию, прежде всего, сегмента наемного жилья (коммерческого и некоммерческого использования).

В государственной политике по повышению доступности жилья следует исходить из снижения себестоимости строительства стандартного жилья при увеличении объемов строительства, развития рынка доступного наемного жилья для граждан с невысокими доходами и поддержки социально приоритетных категорий граждан, не способных самостоятельно приобрести жилье.

Советом предлагаются следующие **основные направления формирования фонда доступного жилья:**

- строительство доступного стандартного жилья с развитием сегментов мало- и среднеэтажного наемного жилья;
- повышение эффективности использования пустующих жилых помещений;
- поддержка строительства жилья некоммерческими объединениями граждан (жилищно-строительными кооперативами).

Для этого следует разработать и принять федеральный нормативный правовой акт, регламентирующий структуру и содержание региональных

программ формирования фонда доступного жилья с дорожной картой реализации и целевыми показателями по каждому направлению.

### **1.1. Строительство доступного стандартного жилья с развитием сегментов мало- и среднеэтажного наемного жилья**

В целях развития некоммерческого доступного жилищного фонда Советом разработаны предложения по организационно-финансовой модели региональных программ в части строительства доступного стандартного жилья, включающие:

#### 1. Целевые категории населения – потребители:

- трудовая и образовательная миграция: работники, служащие и студенты;

- наниматели существующего спецжилфонда и очередники (последние - в заявительном порядке, т.к. они подлежат скорейшему и безусловному обеспечению постоянным жильем за счет государственного и муниципального бюджетов);

- жители сносимого жилья, включая аварийное (в заявительном порядке), и вынужденные переселенцы;

- наниматели существующего рынка наемного жилья (коммерческий найм) и другие приобретатели жилья по стоимости, установленной данной программой (ниже сложившейся на стихийном рынке).

2. Формирование перечня земельных участков под строительство, наиболее приближенных к магистральным инженерным сетям, и способы их оптимального обеспечения объектами инженерной, транспортной и коммунальной инфраструктуры. Земельные участки для строительства предоставляются безвозмездно путем аукциона на понижение цены с упрощенным и бесплатным изменением вида разрешенного использования (при необходимости).

3. Определение оптимального механизма финансирования, обеспечивающего приемлемую себестоимость строительства жилья и объектов инженерно-коммунальной и транспортной инфраструктуры при их высоком качестве. Используется только проектное финансирование за счет средств частного инвестора при гарантиях выкупа возведенного жилья по цене, не превышающей определенную региональной программой.

Факторы снижения себестоимости строительства стандартного жилья:

- безвозмездное предоставление земельных участков, приближенных к существующей социальной, транспортной и магистральной инженерной

инфраструктуре, включая находящиеся внутри городов, упрощенное и безвозмездное изменение вида их разрешенного использования (при необходимости);

- сокращение количества и упрощение связанных со строительством административных разрешительных процедур;

- строительство и реконструкция объектов инженерной и социальной инфраструктуры по механизму инфраструктурной ипотеки - в форме автономных имущественных комплексов, финансируемых и окупаемых по самостоятельному инвестиционному плану (не зависящему от застройщика объектов жилищного фонда) с привлечением средств ресурсоснабжающих организаций, бюджетных и частных инвестиций (в оговоренных соглашениях долей) при гарантированной окупаемости и доходности данных вложений в процессе эксплуатации созданных объектов инженерной инфраструктуры;

- бюджетная компенсация затрат на подключение к магистральным инженерным сетям;

- бюджетное софинансирование прокладки дорог и строительства объектов социально-культурного назначения;

- использование новых технологий, сокращающих стоимость и сроки строительства;

- повторное вовлечение в имущественный оборот в рамках региональных программ строительства доступного жилья генерируемых данными программами налоговых поступлений;

- принятие действенных системных мер по предотвращению случаев монополизма и картельных сговоров в жилищном строительстве, включая модернизацию антикартельного законодательства и гармонизацию антимонопольных и уголовно-правовых запретов картелей.

В федеральном нормативном правовом акте, регламентирующем содержание региональных программ, следует установить:

- предельную стоимость реализации возведенного жилья (по модели программы «Жилье для российской семьи»);

- возможность привлечения инвесторов-застройщиков исключительно путем проведения аукционов на понижение стоимости реализации жилья при его оптимально высоком качестве;

- безусловный законодательный запрет на расходование «жилищных» бюджетных средств на приобретение (дорогостоящего) коммерческого жилья

путем регламентации возможности их освоения только по механизмам предлагаемых программ строительства доступного жилья;

- ответственность руководителей органов власти субъектов Российской Федерации за несоблюдение установленных сроков разработки и исполнения региональных программ (реализацию «дорожной карты» и достижение целевых показателей).

В целях реализации изложенных выше подходов и положений Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 Российским союзом строителей разработаны предложения по массовому строительству доступного стандартного жилья с использованием современных технологий малоэтажного домостроения «Малоэтажное жилье – гражданам России». Данные предложения неоднократно обсуждались на межведомственных рабочих совещаниях в Совете и Совет их поддерживает.

После получения концептуальной поддержки профильных органов государственной власти в настоящее время предложения Российского союза строителей находятся на рассмотрении у заместителя председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко.

## **1.2. Повышение эффективности использования пустующего жилья**

В связи со значительными рисками, обусловленными отсутствием цивилизованного рынка арендного жилья, многие владельцы излишков жилой площади не решаются предлагать их на стихийном рынке частной аренды. Между тем, по разным оценкам только в Москве сейчас пустуют более 2 млн. кв. м жилья.

Необходимо предоставить возможность гражданам – обладателям излишков жилья сдавать его в аренду предприятию либо агентству, уполномоченному органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для дальнейшего предоставления в поднайм.

Комплексное профессиональное осуществление данной деятельности уполномоченным предприятием (агентством) включает, помимо подбора жилых помещений на добровольной основе со стороны нанимателей, заключение договора найма, учетную регистрацию в региональном жилищном реестре, страхование сохранности помещения и при необходимости его ремонт, осуществление для владельца жилья функций налогового агента, что в целом является для последних более привлекательным, чем сдача свободного жилья на стихийном рынке,

причем даже с учетом незначительного удорожания в связи с участием посредника.

Перечисляемая уполномоченным предприятием (агентством) в региональный бюджет доля дохода от посреднической деятельности может использоваться для целевой выплаты бюджетных компенсаций (субсидирования) стоимости найма жилья нуждающимся в социальной поддержке категориям граждан (в том числе находящимся в положении социальной исключенности).

Сдача жилья в аренду под гарантии государства экономически привлекательна и обеспечивает надлежащую защиту прав наймодателей и нанимателей. Необходимые бюджетные компенсации (субсидии) найма жилья малообеспеченным категориям граждан должны выплачиваться по решению органов социальной защиты по рассмотрении каждой индивидуальной ситуации. При этом, например, в Москве ежегодные бюджетные затраты даже при максимальной 100 % компенсации рыночной стоимости найма обеспечат жильем в десятки раз большее количество семей, чем такое же по объему ежегодное субсидирование бюджетом г. Москвы покупки жилья льготникам по рыночным ценам.

Также следует разработать схемы сочетания некоммерческого и коммерческого найма в данном жилищном фонде, что может снизить затратность либо даже обеспечить самокупаемость программ для региональных бюджетов. Поступающие при реализации программ налоги могут быть использованы в качестве дополнительного бюджетного резерва для компенсации найма льготным категориям граждан.

### **1.3. Поддержка строительства жилья некоммерческими объединениями граждан (жилищно-строительными кооперативами)**

Чтобы снизить цену на жилье, исключив как прибыль коммерческого застройщика, так и ипотечные расходы на обслуживание кредита, страхование, оценку и др., а также необходимость наличия значительной суммы денежных средств для первоначального взноса (особенно в условиях нестабильной трудовой занятости), следует разработать и принять комплекс мер по дополнительной поддержке строительства жилья некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами, создаваемыми при поддержке органов государственной власти и местного самоуправления.

С учетом изложенного, **Совет рекомендует:**

**Правительству Российской Федерации** поручить профильным органам исполнительной власти с привлечением научных институтов:

- на основе сформулированных в пункте 1.1. предложений разработать единые комплексные нормативно-правовые механизмы развития мало- и среднеэтажного строительства и формирования доступного жилищного фонда социального использования в формате региональных программ;

- учесть изложенные в пункте 1.1. предложения при корректировке национального проекта «Жильё и городская среда», предусмотрев указанные выше программы в качестве основного организационно-финансового инструмента реализации национального проекта «Жильё и городская среда» по федеральным проектам «Жильё» и «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»;

- установить возможность использования средств бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых в 2019 - 2024 гг. в целях реализации национального проекта «Жильё и городская среда» по федеральным проектам «Жильё» и «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», исключительно в рамках вышеназванных региональных программ, что обеспечит эффективность использования данных бюджетных средств и дополнительное привлечение в программы частных инвестиций в рамках проектов частно-государственного (-муниципального) партнерства;

- предусмотреть ответственность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации за неисполнение мероприятий по реализации национального проекта «Жильё и городская среда», в том числе за безынициативность при разработке и реализации вышеназванных региональных программ, являющихся организационно-финансовым инструментом реализации данного национального проекта;

- разработать порядок найма свободного жилья, в том числе находящегося в собственности граждан, с целью его предоставления в том числе социально приоритетным категориям населения и механизмов по бюджетному субсидированию такого предоставления;

- разработать иные системные меры по вовлечению в цивилизованный оборот неиспользуемого жилья, включая находящееся в частной собственности граждан;

- разработать и принять комплекс мер по дополнительной поддержке строительства жилья некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами, создаваемыми при поддержке органов государственной власти и местного самоуправления.

**Минстрою России:**

- обеспечить общедоступность информации об исполнении в субъектах Российской Федерации мероприятий по реализации национального проекта «Жильё и городская среда» путем запуска и организации работы интернет-портала с необходимой динамической информацией по исполнению каждого раздела национального проекта в каждом субъекте Российской Федерации. Данный портал может включать: базу данных пригодных для жилищного строительства земельных участков; базу данных участвующих в реализации проектов инвесторов-застройщиков; информацию обо всех аукционах, проводимых для реализации национального проекта «Жильё и городская среда»; информацию о формировании и реализации в субъектах Российской Федерации вышеназванных региональных программ;

- образовать подразделение (отдел), ведающий вопросами формирования фонда наемного жилья и реализации жилищных прав социально приоритетных категорий населения, а также содействия внедрению лучших практик в реализации жилищных программ в данной сфере.

**Росимуществу и профильным федеральным органам исполнительной власти совместно с органами власти субъектов Российской Федерации** провести инвентаризацию жилищного фонда, находящегося в федеральной и региональной собственности, оценить эффективность использования и разработать действенные меры по ее повышению.

**Единому институту развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ»:**

- переориентировать свою деятельность на комплексную поддержку жилищного сектора России и повышение доступности жилья для всех категорий населения страны, включая социально приоритетные;

- оказывать более активное содействие органам государственной власти и местного самоуправления в реализации государственных и муниципальных программ в жилищной сфере, включая строительство стандартного жилья и наёмных домов, а также формирование и развитие рынка цивилизованного арендного жилья;

- создать в сети Интернет общероссийскую публичную базу земельных участков всех форм собственности, потенциально пригодных для жилищного строительства, наиболее приближенных к магистральным сетям, с возможностями их оптимального обеспечения объектами инженерной, транспортной и коммунальной инфраструктуры.

## **Раздел 2. В части обеспечения жильем отдельных категорий населения**

### **2.1. Очередники**

Длительный срок ожидания улучшения жилищных условий очередниками при многолетнем проживании в неприемлемых условиях для социального государства недопустим. Временная – на период состояния на жилищном учете - бюджетная компенсация найма жилья для очередников может уменьшить социальную напряженность от этой острой проблемы.

Совет считает крайне необходимым скорейшую разработку комплексного механизма поэтапного, в течение максимум нескольких лет, обеспечения жильем всех категорий граждан (очередников, вынужденных переселенцев и др.), обязательства по жилищному обеспечению которых приняли на себя государство и органы местного самоуправления.

Для этого **Совет рекомендует:**

**Правительству Российской Федерации** включить в перечень мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710, мероприятия по обеспечению жильем граждан, состоящих в муниципальных образованиях на учете граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, установив:

- показатели результативности реализации мероприятия, в том числе для субъектов Российской Федерации;

- требование о разработке программ жилищного обеспечения очередников всех категорий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, направленных на достижение указанных показателей;

- софинансирование из федерального бюджета расходных обязательств субъектов Российской Федерации на обеспечение жильем очередников с учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год.

**Правительству Российской Федерации и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации** внести аналогичные изменения в нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с целью скорейшего обеспечения жильём граждан, имеющих статус вынужденного переселенца, либо состоящих на учете в федеральных органах исполнительной власти для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения.

Учитывая недостаточность принятых Генпрокуратурой РФ по поручению Президента РФ мер реагирования и продолжение практики незаконного снятия очередников с жилищного учета, Советом подготовлены поправки в статьи 51 и 53 Жилищного кодекса РФ, детализирующие основания снятия с учета, а также переноса срока жилищного обеспечения очередников при намеренном ухудшении своих жилищных условий (приложение № 1).

Предлагается не включать в уровень жилищной обеспеченности семьи очередников:

- площадь жилого помещения (в том числе жилого дома либо части жилого дома), признанного непригодным для проживания;

- жильё родственников, свойственников либо бывших членов семьи очередников, на которое не имеет права никто из членов семьи очередников.

Также предлагается не считать действиями, повлекшими ухудшение жилищных условий семьи очередников, увеличивающих срок их жилищного обеспечения на 5 лет:

- вселение несовершеннолетних детей по месту жительства любого из родителей;

- вселение супруга (супруги), нетрудоспособных родителей, иных граждан в жилые помещения в качестве членов семьи, если до вселения указанные лица были приняты на жилищный учет в этом же субъекте Российской Федерации;

- расторжение брака в случае, если жилищные условия семьи очередников не улучшились и одновременно не возникли основания принятия на жилищный учет бывшего члена семьи, не состоявшего на нем;
- расторжение договора ренты по инициативе получателя ренты с возвратом жилого помещения получателю ренты;
- признание сделки с жилым помещением недействительной в судебном порядке;
- отказ от принятия наследства наследником;
- отказ от принятия дара одаряемым, отказ дарителя от исполнения договора дарения.

В судебном порядке могут быть установлены и другие действия, не влекущие ухудшение жилищных условий очередников.

**В части публичности и прозрачности процедуры предоставления жилья очередникам Совет рекомендует:**

**Минстрою России совместно с Минкомсвязью России** разработать проект нормативного правового акта о порядке планирования и публичного информирования предоставления государственными и муниципальными органами жилищного обеспечения очередникам жилых помещений, субсидий на их приобретение и иных мер имущественной поддержки в формате годового плана обеспечения жильем, субсидиями, земельными участками и иными мерами имущественной поддержки очередников и ежеквартальный развернутый отчет по расходованию денежных средств и количеству обеспеченных очередников с разделением по соответствующим жилищным программам, категориям учета и социально приоритетным категориям (в случае невыполнения показателей - с указанием причин). За основу порядка информирования очередников возможно принять порядок, действующий в Московской области, в виде общедоступного отображения на сайте жилищного органа в сети Интернет: фамилии и инициалов главы семьи очередников, даты их принятия на учет и текущего порядкового номера очередности, а также аналогичной информации по нескольким ближайшим семьям очередников, состоящим на учете до и после соответствующей семьи; в случае снятия семьи с жилищного учета отображается основание снятия;

**Минстрою России и Минтруда России** в целях публичного информирования о жилищном обеспечении структурировать в проекте нормативного правового акта, указанного в пункте 2.1.2., виды очередников с выделением социально приоритетных категорий граждан по

соответствующим основаниям предоставления жилья и иных мер бюджетной имущественной поддержки. Осуществление постоянного контроля и надзор за соблюдением указанного порядка в субъектах Российской Федерации возможно поручить Минстрою России и органам прокуратуры с привлечением региональных уполномоченных по правам человека.

## **2.2. Инвалиды**

Инвалидам-колясочникам, детям-инвалидам со стойкими расстройствами функций опорно-двигательного аппарата и некоторым другим категориям инвалидов индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида рекомендовано проживание в специально приспособленном жилом помещении (далее – инвалиды, нуждающиеся в приспособленном жилье).

В целях реализации их права на пользование приспособленным жильем в дополнение к существующему порядку внеочередного предоставления жилья по договору соцнайма (на основании пункта 1 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ) Советом разработан законопроект о внесении изменений в Жилищный кодекс РФ, предполагающий предоставление им приспособленных жилых помещений спецжилфонда по договору безвозмездного пользования (приложение № 2).

При этом, ранее занимаемое семьей инвалида жилье, не отвечающее специальным требованиям доступности, в случае невозможности приспособления для проживания такого инвалида, признается непригодным для проживания инвалида и передается в собственность субъекта Российской Федерации или муниципального образования, предоставляющего приспособленное жилье. Не имеет значения ни площадь занимаемого семьей инвалида жилого помещения, ни наличие статуса малоимущего, ни состояние семьи на жилищном учете.

Приспособленное жилье предлагается предоставлять на срок инвалидности, а в случае установления инвалидности бессрочно - на пять лет с правом последующей пролонгации. Предусматривается, что прекращение оснований нуждаемости инвалида в приспособленном жилье либо его смерть, являются основаниями прекращения договора безвозмездного пользования и предоставления в трехмесячный срок инвалиду и (или) членам его семьи другого жилого помещения:

- в собственность в случае, если жилое помещение, ранее занимаемое членами семьи инвалида, нуждающегося в приспособленном жилье, находилось у них в собственности;

- по договору социального найма в случае, если жилое помещение, ранее занимаемое членами семьи инвалида, нуждающегося в приспособленном жилье, они занимали на основании некоммерческого договора пользования любого вида.

При этом, предоставляемое жилое помещение должно быть равнозначным по общей площади ранее занимаемому, отвечать установленным требованиям и находиться в границах данного населенного пункта, а предоставляемое в собственность – также быть равноценным и по стоимости (если иные условия не согласованы с инвалидом и / или членами его семьи).

Поскольку приспособленные для проживания инвалидов квартиры, как правило, большей площади, чем обычные, то после предоставления указанного жилья семья такого инвалида нередко рассматривается как утратившая основания для предоставления жилья по договору социального найма и снимается с жилищного учета как обеспеченная жильем по норме предоставления.

Учитывая, что приспособленное жилье предоставляется семье инвалида во временное пользование, для сохранения ее жилищных прав законодательно регламентируется, что в случае состояния семьи нуждающегося в приспособленном жилье инвалида на учете нуждающихся в жилых помещениях, предоставление такой семье другого жилого помещения по договору безвозмездного пользования не является основанием её снятия с жилищного учета.

Необходимость предоставления отдельного жилья гражданам, страдающим заболеваниями, которые представляют опасность для окружающих (по Перечню тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утвержденному приказом Минздрава России от 29 ноября 2012 г. № 987н), не должна связываться ни с проживанием в данной квартире других семей, ни зависеть от площади квартиры, поскольку указанные обстоятельства не влияют на невозможность совместного проживания.

В этой связи предлагается в первом предложении пункта 4 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ исключить слова «...проживающими в квартире, занятой несколькими семьями,...» и дополнить словами «...независимо от площади

занимаемого жилого помещения с учетом права на дополнительную жилую площадь» (приложение № 3).

ЖК РФ безосновательно допускает возможность выселения без предоставления другого жилья из единственного жилого помещения в общежитии, служебного либо маневренного жилья состоящих на жилищном учете многодетных семей и одиноких инвалидов.

Учитывая возложенную на государство обязанность по обеспечению социальных прав жилищных очередников из числа, прежде всего, находящихся в трудной жизненной ситуации социально незащищенных категорий граждан, значительную часть которых составляют многодетные семьи и одинокие инвалиды, предлагается установить невозможность выселения без предоставления другого жилья из единственного жилого помещения в общежитии либо служебного жилья многодетных семей и одиноких инвалидов, состоящих на жилищном учете (приложение № 4).

### **2.3. Многодетные семьи**

С учетом существующей демографической ситуации многодетные семьи целесообразно включить в категории граждан, имеющих право на льготный порядок улучшения жилищных условий.

Для этого Совет предлагает **Правительству Российской Федерации** рассмотреть возможность принятия следующих мер:

1) предоставление жилья либо социальных выплат на его приобретение (очередники и нуждающиеся в содействии в улучшении жилищных условий) федеральным законом либо указом Президента РФ:

а) состоящим на учете нуждающихся в жилых помещениях (в улучшении жилищных условий):

- семьям граждан, имеющим пять и более детей, предусмотреть право на внеочередное предоставление жилых помещений по договорам социального найма (новый пункт 2 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ);

- семьям граждан, имеющим от троих до четверых детей, установить приоритет в виде квоты на предоставление жилых помещений по договорам социального найма в годовом жилищном плане;

б) состоящим на учете нуждающихся в содействии в улучшении жилищных условий:

- семьям граждан, имеющим пять и более детей, установить приоритетное право на предоставление социальных выплат для

приобретения или строительства жилья в размере 100 % стоимости жилья за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;

- семьям граждан, имеющим от троих до четверых детей, установить приоритетное право на предоставление социальных выплат для приобретения или строительства жилых помещений в виде процента субсидии из средств бюджета субъекта Российской Федерации. Следует определить его размер в виде таблицы в зависимости от года принятия на жилищный учет и рассмотреть возможность субсидирования «дотационных» субъектов Российской Федерации из федерального бюджета. В соответствующем федеральном законе или указе Президента РФ специально предусмотреть, что субъекты Российской Федерации вправе устанавливать более льготные основания и порядок выплат, а также их более высокий размер (например, как в Санкт-Петербурге семьям с тремя и более детьми).

Учитывая, что среди всех очередников количество многодетных семей является относительно небольшим (например, в г.Москве это 5 тыс., что составляет 6 % всех очередников), их жилищное обеспечение может быть осуществлено в течение нескольких лет и не станет непосильным бюджетным бременем.

Необходимо нормативно закрепить, что вопрос обеспечения жилыми помещениями многодетных семей, имеющих трех и более несовершеннолетних детей, является приоритетным направлением жилищной политики. Так, успешно реализующим указанный приоритет жилищным органам Санкт-Петербурга удаётся обеспечивать жильем около 1 тыс. многодетных семей в год, благодаря чему сейчас обеспечиваются жильем многодетные семьи 2013 года принятия на жилищный учет.

2) совершенствование формы жилищно-земельной социальной поддержки (очередники и другие установленные региональным законодательством категории граждан)

Частью 6 ст. 39<sup>5</sup> Земельного кодекса РФ предусмотрено бесплатное предоставление многодетным семьям земельного участка по основаниям, предусмотренным законодательством субъектов Российской Федерации. Между тем, в ряде муниципалитов отсутствует земля, пригодная для предоставления гражданам либо ее количества недостаточно. Кроме того, далеко не многие жилищно необеспеченные многодетные семьи располагают денежными средствами на строительство жилого дома на предоставленном участке в земельном массиве, требующем освоения, и в

ряде случаев обеспечения транспортной, пассажирской и инженерной инфраструктурой и др. за счет бюджетных средств на, как правило, существенном удалении от городских агломераций. В результате многие предоставленные многодетным семьям земельные участки в таких массивах оказываются длительно заброшенными.

В целях расширения многодетным семьям возможности реализации права на жилье, а также повышения эффективности использования бюджетных средств, более эффективным способом реализации права на доступное жилье могло бы стать дополнение либо замена предусмотренного частью 6 ст. 39<sup>5</sup> ЗК РФ порядка предоставления земельных участков многодетным семьям в собственность бесплатно на предоставление им жилищно-земельного сертификата по формату материнского капитала.

В сравнении с существующей альтернативой в виде предоставления денежной субсидии это позволит сохранить целевое назначение данной меры государственной поддержки: улучшение жилищных условий.

3) установить приоритетность жилищного обеспечения многодетных семей в национальном проекте «Жильё и городская среда»;

4) в целях скорейшего решения вопроса обеспечения объектами инфраструктуры земельных участков, предоставляемых на безвозмездной основе гражданам, имеющим трех и более детей, рассмотреть возможность софинансирования из федерального бюджета мероприятий по обеспечению инженерной инфраструктурой земельных участков для многодетных семей.

#### **2.4. Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

Для решения многолетней проблемы обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее также – дети-сироты, сироты), требуется разработка и включение в государственную программу «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» подпрограммы «Создание условий для обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» с передачей полномочий по координации деятельности субъектов Российской Федерации от Минпросвещения России в Минстрой России.

На необходимость разработки комплекса мер по ликвидации очереди на обеспечение жильем детей-сирот и увеличения объемов субсидирования расходов субъектов Российской Федерации в том числе путем установления дополнительных мер поддержки в виде компенсационных выплат лицам из числа детей-сирот за наём жилого помещения до предоставления основного указывают Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и Председатель Следственного комитета Российской Федерации<sup>1</sup>.

При принятии Федерального закона от 29 июля 2018 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» не был учтен ряд важнейших предложений Совета.

Учитывая необходимость скорейшего решения проблем жилищного обеспечения детей-сирот и лиц из числа детей-сирот, **Совет рекомендует Правительству Российской Федерации, Государственной Думе ФС РФ и Совету Федерации ФС РФ** проработать возможность внесения следующих изменений в федеральное законодательство:

1. Установить обязанность субъектов Российской Федерации, в том числе с использованием софинансирования из федерального бюджета в случае отсутствия жилья в специализированном жилищном фонде, обеспечивать лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, временным благоустроенным жилым помещением в местностях с возможностью их свободного трудоустройства до предоставления основного жилья либо компенсировать расходы сирот за наём жилья;

2. Уравнять основания и порядок обеспечения жильём проживающих в детских домах детей-инвалидов из числа детей-сирот с сиротами, проживающими в спецжилфонде (т.е. предоставлять им жильё по договору найма жилого помещения спецжилфонда, а не соцнайма) – внести изменение в статью 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;

3. Законодательно установить обязательность жилищного обеспечения лиц из числа детей-сирот, ранее имевших на это право в период от 18 до 23 лет, независимо от того, состояли ли они до 23 лет на жилищном учете, поскольку сироты не могут нести ответственность за

---

<sup>1</sup> поручение Президента Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № Пр-2725.

ненадлежащее выполнение обязанностей по обеспечению их жилищных прав администрацией образовательных и иных учреждений, в которых они обучались и (или) воспитывались, а также опекунами, попечителями, органами опеки и попечительства в период их несовершеннолетия;

4. Законодательно установить невозможность проживания сирот:

- в ранее занимаемом жилом помещении, где живут их бывшие усыновители, а усыновление отменено (т.к. это совершенно посторонние для сироты лица);

- в жилье, где проживают лица, не являющиеся членами семьи сироты (там невозможна социальная адаптация);

- с другими лицами, если сирота страдает тяжелым хроническим заболеванием, при котором совместное проживание с ним невозможно;

5. Сохранить норму о недопустимости проживания сироты не только в жилье, признанном непригодным для проживания, но и в признанном не соответствующим санитарным и техническим требованиям (т.е. считать достаточным заключение Роспотребнадзора о несоответствии жилого помещения требованиям СанПиН);

6. Исключить за необоснованностью возможность расторжения с сиротами в судебном порядке договоров найма специализированного жилищного фонда в том числе в связи с неуплатой в течение года коммунальных услуг; в отношении сирот следует использовать другие способы обеспечения исполнения обязательств;

7. Предоставить субъектам Российской Федерации возможность по установленным федеральным законам основаниям сокращать с 5 до 3 лет срок специализированного найма жилья сиротам, достигшим возраста 23 лет, которые адаптировались, имеют семью, детей, самостоятельный заработок, добросовестно исполняют свои обязанности по договору найма спецжилфонда. С таким предложением в Государственную Думу обращались многие регионы;

8. Учитывая необходимости единства и надлежащего уровня обеспечения реализации и защиты имущественных прав детей-сирот, а также контроля их соблюдения, гарантии использования, сохранности и распоряжения занимаемыми сиротами жилыми помещениями, обеспечения их надлежащего санитарного и технического состояния должны устанавливаться Правительством Российской Федерации или профильным министерством, но не законодательством субъектов Российской Федерации (т.е. не должны быть разными в каждом субъекте);

9. Установить возможность привлечения к административной и дисциплинарной ответственности должностных лиц, ответственных за предоставление сиротам жилья ненадлежащего качества, а также ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принимающих решения об отказе в предоставлении жилья сиротам, в случае их последующего признания в судебном порядке незаконными;

10. Расширить общественный контроль со стороны правозащитных и социально ориентированных организаций за процедурой принятия региональными и местными органами власти решений о предоставлении жилья детям-сиротам.

**Счетной палате Российской Федерации** осуществлять на постоянной основе контроль за качеством предоставляемого жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и эффективностью расходования бюджетных средств на его предоставление.

**Верховному Суду Российской Федерации** обобщить с участием **Совета** судебную практику по делам о предоставлении жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и подготовить её актуализированный обзор, т.к. последний обзор Верховного Суда РФ по данной категории дел от 20 ноября 2013 г. основан на порядке обеспечения жильем сирот, действовавшем до 1 января 2013 г.

## **2.5. Жители бывших ведомственных (рабочих) общежитий**

2.5.1. Общим правовым режимом жилых помещений, находящихся в собственности хозяйствующих субъектов, в которые занимающие их граждане были вселены в связи с трудовыми отношениями с наймодателем – владельцем жилищного фонда до возникновения у него права собственности на данные помещения, является проживание граждан на условиях договора социального найма с возможностью приватизации.

В исключение из общего правила частью 15 ст. 43 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлен запрет на приватизацию в том числе жилищного фонда, находящегося в собственности организаций ОАО «Российские железные дороги», корпораций «Ростехнологии», «Росатом» и «Роскосмос».

Нераспространение положений Жилищного кодекса РФ о договоре социального найма на проживание в жилых помещениях перечисленных

организаций граждан, вселенных до возникновения на них права собственности соответствующей организации, нарушает права жителей указанной категории на постоянное пользование занимаемым жилым помещением, которое уже нельзя использовать для временного проживания работников (в качестве общежития) без предоставления указанным нанимателям постоянного жилья.

Многие граждане приобрели данные гарантии в т.ч. по ранее действовавшему законодательству и длительное время не могут их реализовать.

Немало и граждан, приобретших право на невозможность своего выселения без предоставления другого жилья независимо от того, в чьей собственности находится общежитие или служебное жильё (по ст.ст. 108, 110 ЖК РСФСР, ст. 13 Вводного закона к ЖК РФ, ст.ст. 102, 103, 106 ЖК РФ и др.).

При таких обстоятельствах жилые помещения в общежитиях перечисленных организаций, в которых проживают граждане указанных категорий, фактически утратили статус специализированного жилищного фонда, проживание граждан регулируется нормами ЖК РФ о договоре социального найма с возможностью беспрепятственной приватизации.

С учетом изложенного, **Совет рекомендует Правительству Российской Федерации и Государственной Думе ФС РФ** рассмотреть возможность внесения изменений в часть 15 ст. 43 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» в целях предоставления гражданам, вселенным в общежития и служебные жилые помещения, находящиеся в собственности организаций федерального железнодорожного транспорта, атомного энергопромышленного комплекса, корпораций «Ростехнологии» и «Роскосмос», до возникновения на них права собственности вышеназванных организаций, права на проживание в них на условиях договора социального найма, а также на безвозмездную передачу в собственность граждан в порядке приватизации.

2.5.2. В связи с отнесением бывших ведомственных общежитий, находящихся в государственной собственности и закрепленных за государственными предприятиями и учреждениями (учебными заведениями, министерствами и ведомствами) не к муниципальной, а к

государственной собственности, на эти общежития не был распространен социальный найм в силу ст. 7 Вводного закона к Жилищному кодексу РФ.

Между тем, назначение и использование всех рабочих общежитий не зависит от формы собственности.

В государственных общежитиях (так же как и в муниципальных) многие жители приобрели право на невозможность своего выселения без предоставления другого жилья, но десятки лет вынуждены проживать со студентами либо временными работниками, подчиняясь в т.ч. режиму студенческого или рабочего общежития, а студенты – жить в жилом доме с постоянными жителями.

В целях взаимного обеспечения жилищных прав как постоянных жителей, так и студентов, Совет предлагает **Правительству Российской Федерации** рассмотреть возможность возложения федеральным законом либо постановлением Правительства РФ на собственников либо управомоченных им владельцев государственных общежитий обязанностей:

- а) Провести полную инвентаризацию общежитий по двум категориям:
  - подлежащие передаче в муниципальную собственность с заключением с жителями договоров социального найма. Это все государственные общежития, в которых проживают работники владельца общежития (в т.ч. бывшие работники и бывшего владельца) и отсутствуют временные жильцы (т.е. поселявшиеся временно не работники владельца общежития, включая студентов) либо их количество незначительно;
  - подлежащие сохранению в государственной собственности с дальнейшим использованием в качестве общежитий. В этих общежитиях отсутствуют граждане, проживающие постоянно (включая приобретших право на невыселение без предоставления другого жилья). При наличии таких граждан их всех следует переселить в равнозначное жилье по договору социального найма независимо от возможного наличия у них другого жилья и других не предусмотренных федеральным законодательством условий.

б) Передать в муниципальную собственность государственные общежития, относящиеся к первой категории.

в) После передачи таких общежитий в муниципальную собственность (при необходимости, с оформлением нежилых помещений в жилом фонде и узакониванием перепланировок и переустройства) органам местного самоуправления заключить с проживающими в них гражданами договоры

социального найма на занимаемые жилые помещения вне зависимости от наличия или отсутствия у них какого-либо стажа работы на бывшем предприятии, другого жилья, состояния на учете нуждающихся в жилых помещениях и других не предусмотренных законом условий. При этом, в первую очередь исходить из законности вселения любого лица, относившегося к категории законно вселяемых в данное общежитие в период своего вселения.

Имеет существенное значение проживание в общежитии граждан, приобретших право на невыселение без предоставления другого жилья (ст.ст. 103, 106 и др. ЖК РФ), в т.ч. по состоянию на 1 марта 2005 г. (ст. 13 Вводного закона к ЖК РФ), а также утрата зданием атрибутов общежития (не выдается мебель с предметами кухонной и бытовой утвари, нет прачечной, столовой, вахты с режимом посещения и запретом ночного доступа и др.).

При наличии необходимого объема жилья или финансирования очередникам можно предоставлять жильё сразу по норме предоставления. В случае значительного количества среди проживающих временных жильцов (включая студентов), их следует переселить по возможности в другое общежитие либо переоборудовать здание общежития, отселив в самостоятельную часть с отдельным входом или на отдельный этаж.

Предложения Совета по урегулированию наиболее распространенных разногласий между публичными собственниками в процедуре передачи зданий общежитий в муниципальную собственность изложены в приложении № 5.

Настоящие рекомендации одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 31 августа 2018 г.

Председатель Совета

М.Федотов