

ДОКЛАД

заместителя председателя СПЧ Евгения Боброва о новых механизмах формирования фонда доступного жилья и жилищного обеспечения очередников (XIX Российский муниципальный форум, г. Анапа, 18 сентября 2019 г.)

В России сложилась критическая ситуация с реализацией конституционного права на жилье. 2,5 млн. семей (около 6 млн. человек) много лет стоят в очереди на муниципальное жильё, а принятые на учет с марта 2005 г. являются малоимущими.

На местные администрации возложены полномочия по жилищному обеспечению:

- старых (до 2005 г.) и малоимущих муниципальных очередников, включая инвалидов, в т.ч. вне очереди (за счет средств местного бюджета). Это – основная по количеству категория очередников,
- жителей расселяемых аварийных домов и пострадавших от стихийных бедствий, в т.ч. немедленно (за счет всех трёх бюджетов).

К региональным полномочиям отнесено предоставление специализированного жилья детям-сиротам. Всё это без учета служебного жилья.

Ветераны и инвалиды, вставшие на жилищный учет до 2005 г., обеспечиваются жильем региональными властями по субвенциям из федерального бюджета. Они рассчитываются исходя из числа инвалидов, умножаются на определенную Минстроем России стоимость нормы площади жилья.

По схожему принципу и также из федерального бюджета рассчитывается стоимость государственных жилищных сертификатов и социальных выплат для приобретения или строительства жилья соответственно чернобыльцам, отслужившим в армии, в правоохранительных органах и другим категориям федеральных льготников.

Таким образом, размер выплат рассчитывается исходя из стоимости жилья, близкой к рыночной, что весьма затратно для бюджетов.

При отсутствии системы оптимальных мер по снижению себестоимости строительства стандартного жилья такой подход представляется излишне затратным, и именно поэтому количество жилищных очередников не уменьшается. Надо исходить из себестоимости строительства стандартного жилья.

Компенсация же стоимости собственникам аварийного жилья, напротив, в разы меньше рыночной, что не позволяет им приобрести равнозначное жильё взамен сносимого.

Случается и недофинансирование Минфином России существенных затрат местных администраций на предоставление жилья федеральным льготникам (в случае передачи им соответствующих полномочий). Это вынуждает муниципалитеты отказывать в предоставлении жилья.

Через несколько месяцев то же самое повторяется уже со вступившим в законную силу решением суда, т.к. ни денег, ни жилья взять неоткуда. Глава администрации несет ответственность за неисполнение судебного решения, включая уголовную.

Нередки случаи, когда муниципальные образования, обратившись к Минфину или его структурным подразделениям в регионах, не получают возмещение этих затрат из федерального бюджета. Тем самым исчерпывается возможность межведомственного урегулирования конфликта.

После этого муниципальные образования предъявляют к Минфину иски о возмещении убытков с процентами за пользование чужими деньгами.

Это ещё больше увеличивает расходную часть федерального бюджета, причём по абсурдным основаниям.

Возложение на органы местного самоуправления финансово необеспеченных полномочий по обеспечению жильем федеральных и региональных льготников неприемлемо. Это порождает социальную напряженность, подрывая основы и местного самоуправления, и государственной жилищной политики.

Минфину России следует изменить свою позицию и обеспечить компенсацию затрат муниципальных образований по федеральным жилищным обязательствам без судебных процедур.

Следующее. Муниципальным очередникам новое жилье предоставляется по договору социального найма и это основной способ жилищного обеспечения.

Основная проблема соцнайма помимо низкого порога малоимущности – **отсутствие строительства социального жилья** вообще либо его нехватка в большинстве регионов. В ряде субъектов Федерации строительство социального жилья полностью прекратилось и за несколько лет очередникам не предоставлено ни одной квартиры. Так, в Дагестане в 2014 – 2017 гг. очередникам не было предоставлено ни одной квартиры по договору социального найма. В Тыве в 2017 г. не было предоставлено ни одной квартиры сиротам.

Поскольку обязанность по жилищному обеспечению муниципальных очередников возложена на местные администрации по месту жительства, новая квартира должна предоставляться в границах соответствующего населенного пункта.

Возникает риторический вопрос: кто и когда предоставит квартиру очереднику, проживающему в населенном пункте и даже в районе, где давно не строится никакого жилья, тем более муниципального?

Поскольку таких бесперспективных очередников большинство, люди вынуждены ожидать возможности реализации своего конституционного права десятилетиями, ютятся в крохотных квартирках порой в нескольких поколениях.

Второй проблемой предоставления жилья по договору соцнайма является **возможность его безусловной приватизации**, что исключает жилье из публичной

собственности, не позволяя предоставлять другим нуждающимся. При таком подходе затруднительно сформировать жилищный фонд социального использования.

Получение квартиры по договору соцнайма – это наиболее привлекательный для граждан способ улучшения жилищных условий. Но он достаточно обременителен для государства.

Обеспечение россиян жильем регламентировано тремя федеральными проектами: «Ипотека», «Жильё», расселение аварийного жилья и одним приоритетным «Ипотека и арендное жильё».

Целью проекта «Жильё» является увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. кв. метров в год, а основным мероприятием – повышение привлекательности инвестиций в строительство жилья для граждан Российской Федерации за счет повышения уровня государственных гарантий в долевом строительстве.

То есть реализация жилищных прав социально приоритетных категорий населения подменена привлекательностью инвестиций в строительство, да ещё и долевое. Этим и объясняется явный перекос в коммерцию, не предусматривающую ни конституционного права граждан на жильё, ни корреспондирующей обязанности государства по его реализации.

Участниками долевого строительства вообще-то являются граждане, не имеющие средств на покупку готового жилья, в противном случае они приобрели бы его без лишних расходов на обслуживание и страхование кредита, оценку жилья и пр.

Более того, в связи с большим сроком кредитования новая квартира оказывается намного дороже именно для наименее обеспеченных или находящихся в трудной жизненной ситуации граждан, включая дольщиков (потерявших хорошую работу, ставших одинокими инвалидами и др.). Им приходится переплачивать рыночную стоимость квартиры порой в 2 – 3 раза.

Действующий с июля 2018 г. механизм проектного финансирования также увеличивает стоимость жилья для новых «дольщиков».

Из четырех перечисленных выше федеральных проектов о механизмах жилищного обеспечения муниципальных очередников (и вообще очередников) как основной по численности категории нуждающихся не упомянуто ни в одном. Фактически единственным средством обеспечения доступным жильем семей неочередников со средним достатком является ипотечное кредитование по льготной ставке менее 8 % (а для отдельных категорий многодетных по ставке менее 6 %).

Между тем, отсутствие у подавляющего большинства семей россиян средств на первоначальный взнос, небольшая зарплата и высокая безработица в малых городах и сельской местности не позволяют им воспользоваться ипотечным

жилищным кредитованием, которое сейчас является единственным успешно реализуемым государством проектом.

Основная причина такого положения, как уже отмечалось, в коммерциализации строительного сектора в условиях монопольно завышенных цен на жилье. Застройщикам и аффилированным с ними органам власти гораздо выгоднее строить и продавать жильё по ипотеке, вынуждая людей вкладывать порой последние деньги в предпринимательскую деятельность банков, страховщиков, оценщиков и прочих посредников. Ведь чем выше стоимость ипотечного жилья, тем больше прибыли у всех этих участников.

Минстрой России и Правительство РФ, к сожалению, лишь обеспечивают условия для успешного ведения ими бизнеса, видя в населении, по существу, лишь потребителей ипотечных продуктов. И с сожалением приходится констатировать исключение принципа доступности жилья даже в нормативном целеполагании Правительства РФ и Минстроя России.

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

В результате, если семья с невысоким доходом не признана малоимущей, не принята на жилищный учет и не имеет первоначального взноса на ипотеку, то у неё нет практически никаких предусмотренных федеральным законодательством способов улучшения жилищных условий. И больше половины россиян долго не могут решить жилищную проблему самостоятельно.

Поэтому ни предоставление жилья по договору соцнайма, ни его приобретение по ипотечному кредитованию, ни предоставление выплат на приобретение жилья или сертификатов по близкой к рыночной стоимости не соответствуют социально-экономическим потребностям.

Представляется оптимальной альтернативой предоставление нуждающимся жилья по договору найма жилищного фонда социального использования в наемных (арендных) домах в соответствии с разделом III² «Наёмные дома» ЖК РФ (введен Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ). Государству это экономически выгоднее предоставления по договору соцнайма, государственных жилищных сертификатов и субсидий.

Наёмный дом может находиться в любой публичной или частной собственности, но чтобы собственник был один.

Квартиры в таких домах предоставляются немалоимущим семьям, проживающим в маленьком жилье (менее учетной нормы). Проживание

возможно в течение всего периода нуждаемости, права и обязанности отражаются в договоре, беспрепятственно оформляется регистрация, ремонтом, обслуживанием и страхованием занимается управляющая компания.

Эксплуатация 7 жилых домов наемного жилищного фонда социального и коммерческого использования в г.г. Ханты-Мансийск, Сургут, Нефтеюганск, Санкт-Петербург и др. свидетельствует о более низкой стоимости найма квартиры в таких домах, чем в «теневом» коммерческом секторе.

В частности, стоимость найма однокомнатной квартиры общей площадью 35 кв. м в первом в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре наёмном доме социального использования на 512 квартир составляет всего 6,6 тыс. руб. в месяц.

Немаловажно и уже имеющееся сейчас наличие нескольких категорий потребителей такого жилья, как социальных, так и коммерческих. Из социальных это образовательная и трудовая миграция (вместо бывших общежитий и служебного жилья), утратившие жильё из-за чрезвычайных ситуаций, включая ипотечных дольщиков. Из коммерческих - это остальные потребители «теневого» рынка наёмного жилья.

Учитывая оценку аварийного жилья по его рыночной стоимости, на которую далеко не всегда можно приобрести равнозначное, для собственников аварийного жилья, не получивших другого, предоставление квартиры в наёмном (арендном) доме - это оптимальное использование выкупной стоимости сносимого жилья. Компенсации хватит на 10 – 20 лет проживания в таком доме, а за это время при желании можно накопить и на собственное жильё.

Основная проблема арендного жилья – крайне высокий срок окупаемости – порядка 20 лет. Для его снижения необходимы:

- разработка федеральной программы формирования фонда наёмного (арендного) жилья с существенными преференциями застройщикам;
- принятие системных мер по снижению себестоимости строительства доступного стандартного жилья при оптимальном качестве
- и эффективная поддержка социально приоритетных категорий населения путем субсидирования найма жилья (при необходимости) и развития форм содействия улучшению жилищных условий.

Среди таких мер:

- формирование перечня земельных участков под строительство и способы их оптимального обеспечения объектами инженерной, транспортной и коммунальной инфраструктуры;
- безвозмездное предоставление застройщикам таких 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);

- бюджетная компенсация затрат на подключение к магистральным инженерным сетям;

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

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

- сокращение количества и упрощение связанных со строительством административных разрешительных процедур, в т.ч. путем использования типовых строительных проектов (что удешевляет разработку, уменьшая объём экспертизы и ускоряя срок согласования).

В рекомендациях специального заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему: «Повышение доступности жилья для россиян» (август 2018 г.) помимо перечисленных выше были предложены следующие приоритеты доступности жилья для малообеспеченных категорий очередников:

1. Скорейшая разработка комплексного механизма поэтапного, в течение максимум нескольких лет, обеспечения жильем очередников (включая муниципальных) с необходимым софинансированием из федерального бюджета. А на период их состояния на жилищном учете – бюджетная компенсация найма жилья очередникам.

2. Повышение эффективности использования пустующего жилья. Надо провести инвентаризацию неиспользуемого жилья, включая находящееся в частной собственности граждан, и разработать цивилизованный порядок его найма с целью предоставления в том числе социально приоритетным категориям населения.

В целом автору представляется оптимальной следующая схема жилищного обеспечения очередников:

- малоимущие продолжают получать жильё по договору социального найма,
- очередники, которые не являются малоимущими, нанимают его по договору найма жилья жилищного фонда социального использования в наемных (арендных) домах, при необходимости, с субсидированием предоставления за счет средств соответственно государственного / муниципального бюджета либо работодателя исходя из категории очередников. Сюда же относятся получившие выкупную стоимость собственники аварийного жилья (в качестве альтернативы предоставлению им другого жилья в собственность),

- предоставление государственных жилищных сертификатов, субсидий на приобретение жилья и другие существующие формы содействия в реализации

жилищных прав также являются альтернативными способами улучшения жилищных условий гражданами, получившими на них право,

- имеющие стабильную работу и средства на первоначальный взнос приобретают жильё самостоятельно, в т.ч. по ипотечному кредитованию, либо снимают в наёмном жилищном фонде коммерческого использования.

Таким образом, **необходим альтернативный социальму, ипотеке, субсидиям и сертификатам федеральный механизм жилищного обеспечения - предоставление жилья в наёмных (арендных) домах жилищного фонда социального и коммерческого использования с обязательным сохранением жилья в публичной собственности.**

Исходя из этого, в целях улучшения жилищных условий населения и увеличения к 2024 г. объёмов строительства жилья в рамках национального проекта «Жильё и городская среда» Правительству РФ совместно с губернаторами поручено обеспечить разработку дополнительных механизмов обеспечения жильём граждан, имеющих невысокий уровень доходов, на условиях его сохранения в публичной собственности (пункт 1 «а» поручения Президента РФ от 17 июля 2019 г. № Пр-1382, срок исполнения – 10 октября 2019 г.).

Для их развития следует законодательно обеспечить строительство такого жилья с существенными преференциями застройщикам, обеспечивающими снижение себестоимости строительства при оптимальном качестве и субсидирование предоставления социально приоритетным категориям населения как органами власти, так и работодателями.

Это будет способствовать более успешной реализации финансово необеспеченных жилищных полномочий, прежде всего, органов местного самоуправления.

Благодарю за внимание!