

РЕКОМЕНДАЦИИ

Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания на тему «Проблемы реализации прав граждан на доступное жилье и пути преодоления социальной исключенности»

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, заслушав на специальном заседании 30 мая 2014 г. в г. Владимире выступления представителей Минстроя России, Минэкономразвития России, Минтруда России, Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, Федерального фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, членов Общественной палаты Российской Федерации, специалистов правозащитных и строительных организаций, констатирует следующее.

До настоящего времени существуют сложности в реализации поручений по формированию рынка доступного и комфортного жилья (в том числе некоммерческого арендного фонда) для граждан, имеющих невысокий уровень дохода, сформулированных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

Утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 404 государственная программа «Жилье для российской семьи» и Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», регулирующий отношения по некоммерческому найму жилых помещений, ориентированы, прежде всего, на граждан со средним уровнем достатка и не распространяются на большинство менее обеспеченных граждан Российской Федерации.

В настоящее время значительная часть малообеспеченных граждан (в том числе многодетных семей) вынуждена проживать в условиях недопустимой скученности в аварийном и непригодном для проживания жилье, общежитиях, коммунальных квартирах либо арендовать жилье на

стихийном рынке по завышенным расценкам. Стали распространенными случаи выселения из единственного жилья в связи с неисполнением ипотечных обязательств, прекращением брака и по другим причинам. Отсутствие доступного жилья и условий для оформления регистрации существенно затрудняет реализацию социальных прав граждан, выталкивая их в положение социальной исключенности.

По мнению Совета, проблема жилищной обеспеченности семей, доходы которых не позволяют им приобрести жилье в обозримом будущем, может решаться развитием сектора некоммерческого найма жилья (в том числе созданием арендных домов).

В условиях недостаточности принимаемых мер и учитывая чрезвычайный характер жилищных ситуаций, в которых находятся многие граждане, Совет считает необходимым применение инновационных методов, позволяющих в кратчайшие сроки и при минимальных бюджетных затратах сформировать региональные программы создания фондов доступного жилья (включая арендное) путем:

- создания благоприятного инвестиционного климата для бизнес-проектов индустриального строительства быстровозводимых малоэтажных домов экономического класса и инженерной инфраструктуры с применением механизмов государственно-частного софинансирования, обеспечивающих 100% эффективность использования вложенных бюджетных средств, их возвратность и доходность;

- организации государственной аренды свободных жилых помещений в частном секторе (добровольной для собственников жилья).

В целях оказания помощи в найме жилья отдельным категориям нуждающихся граждан Совет предлагает разработать правовые механизмы предоставления соответствующих социальных выплат (компенсаций), прежде всего, с использованием специального государственного сертификата найма жилья.

Предложения в сфере формирования фондов доступного и комфортного жилья (в том числе арендного) и развития некоммерческого жилищного найма для граждан, имеющих невысокий уровень дохода

1. Индустриальное строительство быстровозводимых малоэтажных домов, включая региональные (муниципальные) арендные дома

По мнению Совета, основным инструментом формирования рынка доступного жилья (в том числе арендного) является массовое строительство быстровозводимых малоэтажных жилых домов экономкласса с привлечением частных инвестиций и «длинных» кредитных ресурсов по сниженной процентной ставке на основе механизма частно-государственного партнерства в сфере жилищного строительства.

Совет считает необходимым приступить к формированию региональных Программ частно-государственного партнерства при реализации проектов всепогодного индустриального малоэтажного строительства, основанных на следующих организационных и финансовых механизмах:

Использование современных технологий индустриального домостроения, обеспечивающих себестоимость жилищного строительства на уровне 20.000 рублей за 1 кв. м. на условиях «под чистовую отделку» при соблюдении приемлемых условий качества, скорости и всепогодности строительства. В Москве и других мегаполисах указанная себестоимость строительства может быть обеспечена за счет использования технологии надстройки существующих зданий на новых несущих конструкциях. Жилищное строительство в сельской местности, где его себестоимость еще ниже, должно осуществляться в рамках более широких программ развития сельских территорий.

Совет считает, что в сложившейся острой жилищной ситуации большая часть возводимого жилья должна быть малоэтажной (до 4 этажей), что обеспечивает относительные быстроту и дешевизну строительства. Также необходимо внесение изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и в документы нормативно-технического регулирования с целью установления определений, стандартов и требований в сфере малоэтажного строительства.

Снижение себестоимости жилищного строительства за счет исключения из ее состава затрат на строительство объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, что достигается переводом строительства объектов инфраструктуры в автономные имущественные комплексы, финансируемые по самостоятельному инвестиционному плану с привлечением средств естественных монополий, бюджетных и частных инвестиций (в оговоренных соглашениях долях) при гарантированной

окупаемости и доходности данных вложений в процессе эксплуатации созданных объектов инфраструктуры.

Реализация строительных проектов государственно-частного партнерства частными бизнес-структурами, объективно заинтересованными в максимальной эффективности использования вложенных средств, включая бюджетные средства, предоставляемые в первую очередь в форме гарантированных государством компенсаций произведенных частным инвестором затрат.

Создание на территории субъектов Российской Федерации благоприятного инвестиционного климата, обеспечивающего возвратность и доходность вложенных частных средств, использование местных материальных и трудовых ресурсов и т.п., что в том числе предусматривает упрощенный и малозатратный порядок оформления разрешительной документации, составление регионального адресного перечня земельных участков, планов развития территорий, перечня граждан, в интересах которых реализуется каждый из проектов данной региональной программы, реестра участников программы, включая частных инвесторов, заинтересованных в реализации проектов программы.

Наличие в стоимости имущественных комплексов (возведенных жилых домов и объектов инженерной инфраструктуры) доли собственника бюджетных средств, а также последующее получение части дохода от их эксплуатации позволит в дальнейшем использовать эти бюджетные доходы для формирования условий доступности приобретения (аренды) жилья нуждающимся категориям граждан.

За счет генерируемых налоговых поступлений участников Программы производится полная либо частичная компенсация инвестиционных затрат, осуществляемых государственными исполнителями.

Внедрение представленных механизмов обеспечивает решение следующих задач:

- Значительное увеличение объемов строительства жилья экономкласса, и за счет этого снижение рыночной стоимости реализации жилья в Российской Федерации.
- Формирование фондов доступного арендного жилья.
- Формирование источников субсидирования стоимости аренды жилья либо ее части отдельными категориями граждан (социальная аренда).

➤ Снижение средней стоимости жилья в регионах реализации Программы будет способствовать увеличению участия граждан в программах приобретения жилья, а также понизит суммы ипотечных платежей граждан – приобретателей жилья.

➤ Гарантированно быстрое заселение новых микрорайонов обеспечит приемлемую окупаемость строительства объектов инженерной инфраструктуры, что позволит значительно увеличить объемы финансирования ее строительства.

➤ Своевременное расселение граждан, проживающих в аварийном и ветхом жилье; увеличение эффективности использования бюджетных средств, направляемых на реализацию программ реконструкции ветхого и аварийного жилого фонда.

Источником бюджетных средств, инвестируемых в реализацию Программы, могут быть:

➤ средства бюджета субъекта Российской Федерации в рамках возложенных федеральным законодательством обязательств по обеспечению доступным жильем сотрудников бюджетной сферы и иных предусмотренных законом категорий населения;

➤ средства бюджета субъекта Российской Федерации, предоставляемых в виде субвенций бюджета Российской Федерации в рамках реализации Федеральной целевой программы «Жилище», в форме государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, Федерального фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и др.;

➤ заемные средства с использованием инструмента ипотечного кредитования юридических лиц, образованных органами государственной власти субъекта Российской Федерации, при последующем обслуживании кредитного долга за счет эксплуатации возведенного объекта.

О земельных участках

Наиболее экономически выгодно использование земельных участков, находящихся в собственности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства. Но даже использование земельных участков, находящихся в частной собственности, лишь незначительно увеличивает себестоимость строительства при условии бесплатного оформления органами власти разрешительной документации.

О создании инженерной инфраструктуры

Предусматривается использование уже обеспеченных инженерной инфраструктурой земельных участков либо создание данной инфраструктуры в форме обособленных имущественных комплексов, финансируемых и окупаемых по самостоятельному инвестиционному плану (что исключает стоимость инженерной инфраструктуры из конечной стоимости жилья). Окупаемость вложений гарантирована при полном заселении возведенных жилых площадей, что в свою очередь обеспечено их дешевизной.

При этом органам власти в лице уполномоченных ими юридических лиц - специальных проектных компаний предлагается приобрести долю в данных имущественных комплексах. С учетом доходности при эксплуатации создаваемых имущественных комплексов эти бюджетные инвестиции, равно как и частные вложения, являются возвратными и доходными. Источником средств для приобретения государством указанных долей могут быть как бюджетные средства, включая средства федерального бюджета, выделяемые через целевые фонды, так и коммерческие кредиты, получаемые указанными юридическими лицами под залог самих долей в данных имущественных комплексах.

Таким образом, строительство инженерной инфраструктуры обеспечивает частный исполнитель за счет собственных средств, а бюджетные средства (условно взнос 30 %) используются им только как соинвестирование. Данный порядок бюджетного финансирования исключает саму возможность завышения себестоимости строительства, что обеспечивает необходимое повышение эффективности использования бюджетных средств.

Использование такой схемы гарантирует быстрое обеспечение площадок под застройку инженерной инфраструктурой, что уже немаловажно, т.к. в этом случае выполнение работ осуществляет частный инвестор, заинтересованный в их завершении в кратчайшие сроки и при максимальной эффективности использования вложенных средств.

Двойная выгода для бюджетной системы

Во-первых, реализация данных региональных программ обеспечивает расширение налогооблагаемой базы и способствует существенному пополнению бюджетов. Образующиеся при реализации проектов строительства жилья и объектов инженерной инфраструктуры налоговые поступления равны либо даже превышают размер бюджетных

компенсаций частным инвесторам и возвращаются в бюджеты в тот же отчетный период.

Во-вторых, в собственности уполномоченных органами власти юридических лиц остается доля в созданных имущественных комплексах, которая в дальнейшем может являться источником неналогового дохода для выполнения социальных обязательств государства.

К тому же, само строительство обеспечивает дополнительные рабочие места и тем самым служит повышению дохода и покупательной способности населения, что также обеспечивает пополнение бюджетов.

Таким образом, использование бюджетных средств на основе рассматриваемой концепции многократно эффективнее ныне применяемых механизмов, т.к. средства бюджета возвращаются в виде налоговых поступлений. Плюс к этому – доля государства в сформированных имущественных комплексах, стоимость которых в разы превышает стоимость произведенных затрат, а также неналоговый бюджетный доход от их последующей эксплуатации.

К повсеместной реализации предлагаемых региональных и муниципальных программ создания доступного жилья можно приступать незамедлительно (и они уже реализуются в нескольких субъектах Российской Федерации), а партнерство с субъектами малого и среднего бизнеса открывает возможности для качественного изменения жилищной ситуации в масштабах всей страны.

На основании предлагаемых инновационных подходов в организации, технологии и финансировании строительства и учитывая создание Советом совместно с Минстроем России Рабочей группы по реализации права граждан на доступное жилье, Совет считает необходимым рекомендовать Президенту Российской Федерации дать поручение Совету совместно с Минстроем России представить предложения по реализации права граждан на доступное жилье и разработке проекта Типовой программы частно-государственного партнерства при реализации проектов всепогодного индустриального малоэтажного строительства.

2. Государственная аренда свободного жилья в частном секторе в целях его субаренды социально незащищенным категориям граждан

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 1 - 2 млн. кв. м жилья.

Совет считает необходимым предоставить возможность гражданам – обладателям излишков жилой площади сдавать эту площадь в аренду государству в лице уполномоченного органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственного предприятия либо агентства.

Комплексное профессиональное осуществление данной деятельности государственным предприятием (агентством) включает, помимо подбора жилых помещений на добровольной основе со стороны граждан-арендодателей, 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 аренды, причем даже с учетом незначительного удорожания в связи с участием посредника. При дальнейшей сдаче данных помещений в субаренду предприятие обеспечивает оформление регистрации нанимателям, перечисление малоимущим нанимателям назначенных органами социальной защиты компенсаций по выплате стоимости аренды, субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг и др.

Перечисляемая предприятием в региональный бюджет доля дохода может использоваться для целевой выплаты указанных компенсаций нуждающимся 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 г. 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 экспертами предлагаются схемы сочетания некоммерческой и коммерческой субаренды образованного государственного арендного фонда, что может снизить затратность либо даже обеспечить самокупаемость данных программ для бюджета субъекта Федерации. Поступающие при реализации данной программы налоги могут быть использованы в качестве дополнительного бюджетного резерва для оказания помощи в виде компенсаций стоимости найма льготным категориям граждан.

В связи с изложенным, в качестве одного из способов оперативного создания арендного жилого фонда в крупных городах Совет предлагает поручить Минрегиону России и Минэкономике России совместно с органами власти субъектов Российской Федерации разработать порядок государственной аренды свободной жилой площади, в том числе находящейся в собственности граждан, с целью ее государственного поднайма остро нуждающимся в жилье категориям населения.

3. Преодоление жилищной и социальной исключенности семьи, в том числе по признаку отсутствия либо утраты регистрации по месту жительства в регионе проживания: «Государственный сертификат найма жилья»

В настоящее время в России сложилась ситуация, когда значительная часть граждан (прежде всего, с невысоким уровнем дохода, включая многодетных), имеет недопустимо низкий уровень жилищного обеспечения либо длительное время вынуждены арендовать наемное жилье по неприемлемо высоким расценкам.

Среди них немало семей, не имеющих своего жилья с оформленной регистрацией по месту жительства (в чем им необоснованно отказывают наймодатели), в отношении которых не предусмотрены механизмы решения жилищной проблемы. Их число растет и становится все более недопустимым. Тем не менее, в существующем правовом поле Российской Федерации данная ситуация является тупиковой. Органы власти субъекта Федерации по месту фактического, зачастую многолетнего, проживания семьи ссылаются на отсутствие правовых оснований для решения жилищной проблемы таких лиц, а также на отсутствие правовых оснований для оказания им социальной помощи, предусмотренной региональным законодательством.

Многие из граждан указанной категории, проживающие в съемном жилье, не могут участвовать в жилищных программах, реализуемых в регионе проживания, в связи с невозможностью встать на жилищный учет из-за отсутствия по объективным причинам регистрации по месту жительства в занимаемом жилье. Это связано с системными недостатками действующего института регистрационного учета, предрассудками наймодателей о возникновении у нанимателя в случае постоянной регистрации самостоятельного права на жилье, стихийностью существующего рынка арендного жилья и опасениями штрафов наймодателей при сдаче многодетным семьям малогабаритного жилья после вступления в силу Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ. Фактический «разрыв» в правовом регулировании исключает незарегистрированных граждан из жилищных обязательств субъекта Российской Федерации, в котором они проживают.

В условиях острой нехватки жилья решение данной проблемы невозможно. Однако и при скорейшем создании фонда доступного арендного жилья остается проблема отсутствия правовых оснований оказания бюджетной помощи в найме жилья гражданам (семьям), включая многодетные семьи, признанным находящимися в трудной жизненной ситуации, в том числе не имеющим регистрации по месту жительства либо «ценза оседлости», установленного законами субъектов Российской Федерации.

По мнению Совета, расходное обязательство по компенсации найма жилья льготным категориям населения с невысоким уровнем дохода следует возложить на бюджеты субъектов Российской Федерации по месту фактического проживания семьи, поскольку члены семьи являются жителями данного субъекта Российской Федерации. Иными словами, следует образовать в каждом субъекте Российской Федерации резервный арендный фонд и предусмотреть средства для компенсации найма жилья в таком фонде нуждающимся гражданам (семьям), в том числе находящимся в трудной жизненной ситуации, независимо от наличия или отсутствия у них регистрации.

Также необходимо разработать правовые механизмы предоставления отдельным категориям граждан социальных выплат на приобретение либо аренду жилья, в том числе частичную или полную оплату первоначального взноса при получении ипотечного кредита на эти цели.

Основания предоставления данных социальных выплат можно сделать аналогичными условиям предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудниками органов внутренних дел, предусмотренным в п. 2 ст. 4 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В связи с изложенным, Совет считает необходимым рекомендовать:

1. Разработать и принять Федеральный закон «О государственном сертификате найма жилья», предусматривающий бюджетные компенсации найма жилья льготным категориям населения и гражданам (семьям), находящимся в трудной жизненной ситуации, - в размере и на срок, определяемый в индивидуальном порядке органом социальной защиты по месту фактического проживания семьи.

2. До реформирования существующего института регистрационного учета (предложения Совета Президенту Российской Федерации от 26 ноября 2013 г. в порядке реализации п. 5 «г» поручения Пр-2230) для граждан, по объективным причинам не имеющих регистрации в регионе проживания, следует выработать иные, кроме регистрации, критерии принадлежности к местному населению (определить допустимость конкретных видов документальных подтверждений проживания на определенной территории). Такими подтверждениями могут быть выписка из индивидуального лицевого счета застрахованного лица в ПФР, документы о работе, учебе, лечении, оплате жилищно-коммунальных услуг и др.

3. Предоставить компетенцию по подтверждению факта места жительства незарегистрированных граждан непосредственно органам социальной защиты. И только при объективной невозможности подтвердить данный факт документальными доказательствами во внесудебном порядке, когда требуется проведение юрисдикционной процедуры (например, опрос свидетелей, направление судебных запросов, поручений и др.), возможно его установление решением суда в порядке особого производства на основании ст. 265 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Настоящие Рекомендации приняты на специальном заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека « 30 » мая 2014 г. и одобрены путем заочного голосования.

Председатель Совета,
Советник Президента Российской Федерации

М.Федотов