

**Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области
Сергей Сергеевич Шабанов**

ВЫСТУПЛЕНИЕ

на заседании Всероссийского координационного совета
уполномоченных по правам человека

О реализации жилищных прав граждан, вставших на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до введения в действие Жилищного кодекса РФ (до 1 марта 2005 года) и не утративших право состоять на таком учете

24-25 ноября 2021 года
г. Москва

Слайд № 1

Жилье является одним из ключевых компонентов условий жизни человека, определяющим его благополучие.

Если в Жилищном кодексе РСФСР, оно понималось как социальное благо, то согласно современному подходу жилище, прежде всего, воспринимается как товар. После принятия Жилищного кодекса РФ прошло уже более 15 лет, но до сих пор многие очередники, вставшие на учет до 2005 года, так и не получили жилье.

В РФ действуют федеральные и региональные государственные программы по обеспечению жильем различных категорий граждан, в том числе многодетных семей, молодых специалистов (ученых, педагогов, врачей) – это трудоспособные люди. Часть стоимости жилья в таком случае оплачивает государство, значительно снижая на граждан финансовую нагрузку. Но это не является универсальным решением проблемы, поскольку внесение оставшихся денежных средств затруднительно для отдельных категорий граждан. Если лица трудоспособного возраста готовы взять кредит, в том числе ипотеку, то многие очередники, которые встали на учет еще в 70-80 годах, являются уже пожилыми гражданами и в силу возраста, низкого дохода не могут таким способом приобрести жилье.

Для этих граждан государством должны быть предусмотрены иные варианты обеспечения жильем.

Слайд № 2

Жилищный вопрос в его современном понимании возник в Российской империи после реформ Александра II, в 60-е годы XIX века, с отменой крепостного права и быстрым ускорением движения государства по пути экономической и социальной модернизации.

Для дореволюционного периода было характерно сильное разделение населения страны по уровню обеспеченности и качеству жилищных условий. В начале XX века в Петрограде примерно 40% квартир находилось в частной собственности и действовала дифференцированная система найма. Уже тогда, в 1905–1915 годах, образовывались товарищества собственников и квартирнанимателей. Для этого периода также характерны были большие дома для рабочих с коллективным использованием бытовых, кухонных приборов и общими комнатами отдыха. Примерно 60% рабочего населения России проживало в казармах на окраинах городов, например, из 1400 тысяч жителей Петербурга 400 тысяч рабочих жили в каморках, подвалах, мансардах, а 150 тысяч снимали углы и койки. Именно тогда, в начале XX века, в 1913 году в Петербурге появился знаменитый термин «формула бедности», обозначающий беднейшие поселки рабочих, которые жили в подвалах, сараях, погребках и ночлежках неподалеку от дворянских роскошных особняков.

В 1917 г. Гражданская революция уничтожила институт частной собственности, земля и недвижимое имущество перестали быть предметом купли-продажи.

В период Великой Отечественной Войны в СССР было полностью потеряно свыше 70 млн кв. м жилой площади, 25 млн человек остались без крыши над

головой. Из каждых 100 кв. м жилой площади 27 кв. м нужно было строить заново или капитально ремонтировать. Послевоенные годы были посвящены восстановлению промышленности, поэтому потребности населения в жилье в это время сводились в большинстве случаев к получению отдельной комнаты. Жилищная политика Советского Союза носила уравнилельный характер. Большая часть квартир распределялась бесплатно среди очередников, а также среди работников предприятий, принимающих участие в строительстве жилья за счет данных структур.

Слайд № 3

В конце 80-х гг. в СССР было принято решение о переходе от плановой к рыночной экономике, при которой организации стали функционировать на принципах самофинансирования и самоокупаемости. В 90-х годах количество государственных предприятий, осуществляющих строительство социального жилья за счет государства, резко сократилось. Государственные предприятия по требованиям нового законодательства преобразовывались в коммерческие структуры.

В результате этого средний уровень обеспеченности жильем в Российской Федерации к середине 90-х годов оказался очень низким - в среднем в 3 раза ниже, чем в развитых странах.

Ввод жилья сократился с 72,8 млн. квадратных метров общей площади в 1987 году до 37,9 млн. квадратных метров в 1992 году. Если в России в 1989 году смогли улучшить свои жилищные условия, причем в основном за государственный счет, 1,4 млн. семей, в 1991 г. - 1,1 млн. семей, то в 1992 году число таких семей сократилось до 0,8 млн.

Слайд № 4

В сложившихся условиях были разработаны новые подходы к жилищному вопросу:

- упразднена советская система распределения жилья;
- население получило возможность покупать и продавать недвижимость, находящуюся в собственности;
- начата программа по приватизации жилищного фонда;
- значительно сокращены функции государственного контроля жилищной сферы.

Провозглашенная уже в годы «перестройки» задача обеспечения к 2000 году каждой семьи отдельной квартирой или индивидуальным домом не была выполнена.

Принимая во внимание значительные достижения, к которым в том числе относились бесплатное предоставление жилья, невысокая плата за коммунальные услуги и пользование жильем, следует признать, что система, основанная на монополии государства, не смогла обеспечить решение жилищной проблемы.

Слайд № 5

В период осуществления социально-экономических преобразований в стране существенно изменилась структура жилищного фонда, в частности по формам собственности.

Виды жилищного фонда:

<i>по Жилищному кодексу РСФСР</i>	<i>по Жилищному кодексу РФ</i>
<p>- государственный жилищный фонд - жилые дома, принадлежащие государству</p> <p>- общественный жилищный фонд - жилые дома, принадлежащие колхозам, кооперативным организациям и их объединениям, профсоюзным и общественным организациям</p>	<p>1) <u>в зависимости от формы собственности:</u></p> <p>- частный жилищный фонд</p> <p>- государственный жилищный фонд (жилищный фонд РФ, жилищный фонд субъектов РФ)</p> <p>- муниципальный жилищный фонд (<i>в настоящее время вся нагрузка по обеспечению жильем возложена на органы местного самоуправления</i>)</p>
<p>- фонд жилищно-строительных кооперативов - жилые дома, принадлежащие ЖСК (10%)</p>	<p>2) <u>в зависимости от целей использования:</u></p> <p>- жилищный фонд социального использования (жилые помещения, предоставляемые по договорам социального найма)</p> <p>- специализированный жилищный фонд (жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов, предназначенных для проживания граждан в общежитиях; маневренном фонде; домах системы социального обслуживания, временного проживания вынужденных переселенцев, временного поселения лиц, признанных беженцами; жилых помещениях для социальной защиты отдельных категорий граждан)</p> <p>- индивидуальный жилищный фонд (жилые помещения частного жилищного фонда, используемые для проживания собственника и членов его семьи, граждан на условиях безвозмездного пользования, а также используемые юридическими лицами - собственниками для проживания граждан на условиях безвозмездного пользования)</p> <p>- жилищный фонд коммерческого использования (совокупность жилых помещений, используемых собственниками для проживания граждан на условиях возмездного пользования)</p>
<p>- индивидуальный жилищный фонд - жилые дома и квартиры, находящиеся в личной собственности граждан</p>	

В период с 90-х годов систематически сокращалась доля государственного и муниципального жилых фондов.

Характер отношений, связанных с предоставлением гражданам жилья, кардинально изменился. Государство, минимизируя бюджетные расходы, сложило с себя обязанность обеспечения бесплатным жильем, за исключением малоимущих и некоторых других категорий, и перенесло эти обязанности на граждан.

Изменился принцип обеспечения граждан жилыми помещениями: от распределения жилья, построенного за счет государственных капитальных вложений, к преимущественному его строительству (приобретению) за счет средств граждан при сохранении льгот для отдельных групп населения.

Слайд № 6

В условиях рыночной экономики граждане получили самостоятельность в выборе жилья и его приобретении. Новая жилищная политика предполагает, что граждане должны иметь собственные доходы для покупки и строительства жилья, а также его содержания. Государство же в новых условиях обязалось осуществлять поддержку социально незащищенного населения, что было закреплено законодательно в Конституции Российской Федерации (ст.40).

Слайд № 7

Согласно официальной статистике Росстата, количество семей (включая одиноких людей), получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в период с 1990 года по 2020 год в России, резко снизилось к 2000 году, а потом было стабильно низким:

- в 1990 году – 1296 тыс. семей, что составляет 14% от общего числа семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях,
- в 2000 году – 253 тыс. семей (4%),
- в 2010 году – 244 тыс. семей (9%),
- в 2020 году – 96 тыс. семей (4%).

Слайд № 8

Вместе с тем, по различным причинам, в основном, социально-экономического характера, потребность получения жилья по договорам социального найма сохраняет актуальность.

Сегодня в очереди на получение жилья стоят примерно 4% семей и время их ожидания может превышать 20 лет.

В 1990 году в жилье нуждалось 20% населения, в 2005 году – 7%, в 2020 году – 4%.

Снижение количества семей, состоявших на учете для получения жилья, после 2005 года обусловлено тем, что:

1. Изменились условия постановки на учет нуждающихся в жилье: теперь необходимо признание малоимущим, за исключением граждан, вставших на учет до 1 марта 2005 года (им подтверждать статус малоимущих не требуется).
2. Люди стали приобретать жилье с помощью государственной поддержки – принимать участие в государственных программах, используя при этом собственные средства.

Анализируя число граждан, состоящих на «жилищном» учете, и граждан, реализовавших свое право на получение жилья, а также учитывая поступающие обращения, к сожалению, приходится констатировать, что уровень доступности жилищной сферы не в полной мере соответствует запросам жителей региона.

Слайд № 9

В Ленинградской области на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях состоит около 13,3 тысяч семей. Половина из них встали на учет нуждающихся до 1 марта 2005 года.

Если в крупных городских муниципальных образованиях, в которых ведется строительство, очередь уменьшается в среднем на 30 семей в год (как

правило это те, кто получил от государства сертификаты и с использованием собственных средств приобрел жилье), то в небольших муниципальных образованиях – это 3-4 семьи в год. Таким образом, люди ожидают новое жилье десятилетиями.

Например, самый длительный срок ожидания «подхода своей очереди» в Ленинградской области составил 53 года: 62-летний мужчина ожидал получения жилья **с 1968 года!!!** В текущем году ему была выделена квартира, но въехать в нее он не успел.

Слайд № 10

Действующее законодательство предусматривает различные основания и способы приобретения жилья в собственность: купля-продажа, мена, приватизация, индивидуальное жилищное строительство, приобретение жилья на основании договоров, заключаемых на биржах, аукционах и другие гражданско-правовые сделки.

Для получения жилья *граждане становятся участниками государственной программы РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»*, а также региональных программ, предусматривающих предоставление социальных выплат на жилье отдельным категориям граждан: молодым семьям, гражданам, проживающим в сельской местности, работникам бюджетной сферы, молодым педагогам, медицинским работникам первичного звена и скорой медицинской помощи, молодым ученым и иным.

Как правило, *это молодые, активные, трудоспособные люди, имеющие доход*, которые имеют возможность вложить собственные средства в приобретаемое жилье.

Многие из граждан, которые были приняты на учет до 1 марта 2005 года, находятся в преклонном возрасте, и как правило нетрудоспособны.

Согласно данным муниципальных образований Ленинградской области в основной численности люди активно вставали в очередь на получение жилья в 80-х годах, а средний возраст лиц, поставленных на учет до 1 марта 2005 года, составляет 55-60 лет.

В силу возраста и из-за низких доходов они не могут позволить себе купить жилье или взять ипотеку. Это люди старой закалки, пережили перестройку государства, но в их сознании «перестройка» не произошла, и они уверены, что государство обязано исполнить ранее взятые на себя обязательства.

Слайд № 11

Поскольку в настоящее время строительство муниципального жилья не осуществляется, каждый субъект РФ выбрал свой путь решения проблемы очередников:

- *предоставление квартир муниципального фонда, освободившихся после смерти одиноких людей;*
- *обращение в муниципальную собственность недвижимости (квартир), которые являются выморочными и предоставление их очередникам;*
- *предоставление жилья в коммерческий найм;*

- предоставление муниципальным образованием застройщику в аренду земельного участка для строительства многоквартирного дома при условии *передачи застройщиком в муниципальную собственность нескольких квартир*;

- применение особого механизма предоставления жилья очередникам – *наём в бездотационных домах*. Квартиры в таких домах нельзя приватизировать, а плата за наём жилья в них несколько больше, чем при социальном найме. Получить такое жильё можно, не ожидая в очереди 20 лет;

- *предоставление субсидий из бюджета на приобретение или строительство жилья*;

- *предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства* и иные.

Слайд № 12

Предлагаем:

1. *При переселении из аварийного жилья предоставлять* гражданам, принятым на учёт нуждающихся в жилых помещениях до 1 марта 2005 года, не равнозначное по метражу жильё, а *по норме предоставления*. Таким образом, могли бы решаться сразу две проблемы: граждане расселяются из аварийного жилья и снимаются с учёта как нуждающиеся.

2. *Строить арендное жильё*, которое является наиболее важным и перспективным решением жилищных вопросов населения, и создаст такие условия, когда гражданин не будет чувствовать себя поставленным на грань выживания, а плата за проживание для него не будет являться тяжелым бременем.

Мировым опытом доказывается необходимость строительства домов не только в собственность, но и в наём. Нигде, ни в одной стране мира нет стопроцентной собственности на жильё. По данным Международного союза квартиросъёмщиков: в среднем в США – около 36 % таких квартиросъёмщиков, в Нью-Йорке их – 70 %, в Сан-Франциско – 65 %; в целом по Европе – около 40 %, в Швейцарии – 60 %, в Германии – 55%, в Дании – 45%; в ряде европейских городов картина еще более яркая, например, в Берлине – 86 %. Структура арендного жилья достаточно разнообразна, это и жильё высокого уровня комфортности, и различные виды социального жилья экономкласса. Для формирования структуры арендного жилья в России необходимо изучить мировой опыт его финансирования и строительства, особенно многоквартирного социального жилья как самого востребованного в современных социально-экономических условиях развития России.

3. *Предоставлять по договорам социального найма благоустроенные жилые помещения гражданам по месту жительства в границах соответствующего муниципального района*;

4. *Провести в каждом муниципальном районе инвентаризацию жилищного фонда*, в ходе которой определить количество домов, оставшихся без официального собственника, граждан в них проживающих, их имущественное положение, фактическое состояние, и принять по каждому дому соответствующее решение (принятие в муниципальную собственность, а далее – капитальный ремонт, снос, расселение граждан и т.д.);

5. *Инициировать разработку федеральной программы по обеспечению жильем граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 марта 2005 года.*

6. *Развивать механизмы предоставления жилья в социальный найм без права приватизации.*