

**Рекомендации**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по итогам общественных слушаний на тему:**  
**«Система поддержки развития жилищных некоммерческих**  
**объединений граждан по 161-ФЗ как платформа формирования**  
**государственно – гражданского партнерства»**

20 апреля 2017 года

город Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по развитию социальной инфраструктуры, местного самоуправления и ЖКХ состоялись общественные слушания на тему: «Система поддержки развития жилищных некоммерческих объединений граждан по 161-ФЗ как платформа формирования государственно – гражданского партнерства».

В общественных слушаниях приняли участие члены Общественной палаты, представители законодательных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений, а также научных и экспертных сообществ.

Участники общественных слушаний выразили обеспокоенность сложившейся ситуацией в области обеспечения жилищных прав граждан Российской Федерации. В настоящее время реализуется ряд государственных программ, направленных на улучшение жилищных условий граждан и повышение доступности жилья. Однако по причине сложившейся экономической ситуации в Российской Федерации большая часть указанных программ не реализована в полной мере. К примеру, в 2014 году была утверждена государственная программа «Жилье для российской семьи» (постановление Правительства Российской Федерации от 05 мая 2014 года № 404 «О некоторых вопросах реализации программы «Жилье для российской семьи»). Основными целями названной программы выступают:

- поддержка отдельных категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- увеличение объемов строящегося жилья в Российской Федерации;
- повышение доступности жилья за счет снижения средней стоимости одного квадратного метра жилья.

Однако на сегодняшний день, согласно сообщению Счетной палаты Российской Федерации, государственная программа «Жилье для российской семьи» реализована на 3,3 % от первоначально запланированного объема.

По мнению участников мероприятия, в сложившейся ситуации гражданам приходится искать альтернативные пути решения своих жилищных проблем. При этом наиболее распространенными современными способами улучшения жилищных условий и реализации права на жилище участниками мероприятия названы следующие:

1. Коммерческий найм жилого помещения. Согласно данным Российского информационного агентства, в среднем по Российской Федерации 39,5% семей, состоящих из двух трудоустроенных граждан, способны арендовать двухкомнатную квартиру, при этом сохраняя достойный уровень жизни. Согласно рейтингу Российского информационного агентства, наибольшее число семей, которые могут позволить себе наем жилья, зафиксировано: в Ямало-Ненецком автономном округе (60,2% с доходом 91,3 тысяч рублей); Чукотском автономном округе (56,4% с доходом 88 тысяч рублей); Ленинградской области (55,6% с доходом 50,2 тысяч рублей); Ханты-Мансийском автономном округе-Югра (53,9% с доходом 78,8 тысяч рублей); Магаданской области (51,4% с доходом 78,8 тысяч рублей); Мурманской области (51,4% с доходом 63,7 тысяч рублей); Санкт-Петербурге (51,0%).

2. Приобретение жилого помещения. Большинству нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан приобретение жилого помещения недоступно. Согласно результатам анализа, проведенного Федеральной

службой государственной статистики, денежные доходы населения Российской Федерации в марте 2017 года упали на 2,5% в годовом выражении, а по итогам первого квартала текущего года зафиксировано снижение доходов на 0,2%. Средний уровень заработной платы россиян в марте 2017 года составил 37 640 руб. При этом просроченная задолженность по выплате заработной платы выросла на 0,6%. Указанные показатели свидетельствуют о снижении доходов граждан, что приводит к падению уровня платежеспособности и, следовательно, к невозможности улучшить свои жилищные условия путем покупки жилья.

3. Приобретение жилья на условиях ипотечного кредитования. Участниками мероприятия приведены данные социологического исследования, согласно которым от 63% до 81% россиян исключили возможность приобретения жилья на условиях ипотечного кредитования. По мнению экспертов, условия ипотечного кредитования не соотносятся с уровнем доходов большинства населения и поэтому данный способ улучшения жилищных условий нельзя признать общедоступным.

4. Индивидуальное жилищное строительство. Согласно сообщениям участников мероприятия, наибольшие объемы ввода индивидуальных жилых домов в эксплуатацию наблюдаются в Белгородской области (80,5 % от общих объемов ввода), в Новгородской области (52,1 %), во Владимирской области (51,1 %), Орловской области (51,4 %), Тульской области (56,3 %), Смоленской области (61,8 %), Тамбовской области (60,8 %), Республике Башкортостан (58,4 %), Ульяновской области (51,9 %).

По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, фактическая средняя стоимость 1м<sup>2</sup> жилья в рамках государственной программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598, составила 21,85 тысяч рублей. Сравнительно низкая стоимость жилья относительно норматива, утверждаемого Министерством строительства и жилищного хозяйства Российской Федерации, объясняется тем, что участники названной

программы осуществляют строительство жилых домов преимущественно собственными силами (76% от общего объема ввода жилья) с использованием местных строительных материалов. Учитывая указанные факторы, представляется необходимым обеспечение дальнейшего развития указанного института жилищного обеспечения.

5. По мнению участников мероприятия, наиболее оптимальным способом улучшения жилищных условий сегодня является развитие системы жилищных некоммерческих объединений граждан. В первую очередь, данный механизм будет востребован у той части населения, которая в настоящее время не располагает возможностью приобретения жилья на рыночных условиях (примерно 72%). Для членов жилищных некоммерческих объединений граждан главной целью является совместное строительство жилья для собственного проживания. Поэтому итоговая стоимость квадратного метра жилья может быть минимальной. Данное направление в настоящее время является невостребованным, поскольку отсутствуют необходимые законодательные механизмы для реализации указанного права.

Представляется, что оптимальной организационно-правовой формой для создания жилищного некоммерческого объединения граждан с целью строительства и последующей эксплуатации жилья является жилищно-строительный кооператив (далее – ЖСК). Так, статья 16.5 Федерального закона от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее – Федеральный закон № 161-ФЗ) уже предусматривает бесплатную передачу земельных участков в пользование кооперативам, созданным в целях обеспечения жильем граждан из числа лиц, которые замещают должности федеральной государственной гражданской службы, проходят военную службу и (или) для которых работа в федеральных государственных органах, на федеральных государственных унитарных предприятиях, в федеральных государственных учреждениях, государственных научных центрах и федеральных государственных образовательных организациях, государственных академиях наук,

государственных учреждениях, входящих в структуру Российской академии наук, организациях оборонно-промышленного комплекса, является основным местом работы. Однако, по мнению участников общественных слушаний, указанный перечень лиц, которым предоставляется земельный участок, требует расширения и дополнения.

Отечественный и мировой опыт позволяет констатировать перспективность использования ресурсов кооперативных объединений. Для решения проблем в области жилищного обеспечения в 80-е годы прошлого столетия использовались молодежные жилые комплексы (далее - МЖК), правовой статус которых был закреплен в постановлении Совета Министров Союза Советских Социалистических Республик от 5 июля 1985 года № 628 «О дополнительных мерах по строительству молодежных жилых комплексов и кооперативных жилых домов для молодежи». Первый в Союзе Советских Социалистических Республик МЖК был создан в городе Калининграде Московской области (Королёв) в 1971 году. МЖК-1 в городе Свердловске (Екатеринбург) начал строиться в 1980 году. До 1985 года к реальному строительству МЖК подошли около десятка оргкомитетов МЖК. За четыре года с 1985 по 1988 в Союзе Советских Социалистических Республик было создано более 600 МЖК. До 1990 года выполнили трудовую программу участия и получили новые квартиры (улучшили жилищные условия) около 4 миллионов человек. Основа данных правоотношений была заложена в постановлении Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза, Совета Министров Союза Советских Социалистических Республик от 31 июля 1957 года №31 «О развитии жилищного строительства в СССР».

В настоящее время жилищный фонд в Российской Федерации составляет 3,3 миллиарда квадратных метров. Как показывает мировая практика, каждый год качественный жилой фонд уменьшается на 1,5%. Для Российской Федерации это будет составлять около 50 миллионов квадратных метров в год. При среднем сроке службы 100 лет ежегодное выбытие составляет 33 миллиона квадратных метров. Более половины из этого

составляет многоквартирный жилой фонд, то есть 16 миллионов квадратных метров в год – более 500 миллиардов рублей. Принимая во внимание приведенные показатели, обновление выбывающей жилой площади представляется объективной необходимостью. Указанное подтверждается в постановлении Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323 «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», где сформулирована позиция и подходы государства к решению жилищных проблем в стране, а именно:

- для малоимущих и других, установленных законом, отдельных категорий граждан – создание эффективной системы обеспечения жильем как на основе социального использования муниципального жилищного фонда, так и с использованием других инструментов, включая государственные жилищные сертификаты;

- для граждан с умеренными доходами (то есть доходами ниже средних, но не позволяющими гражданам быть отнесёнными к категории малоимущих) – создание системы мер государственной поддержки. Такие граждане имеют право обеспечивать себя жильём в соответствии с социальными стандартами, в основном рыночными методами;

- для граждан с доходами выше средних – поддержка развития и стабильного функционирования рынка жилья, позволяющего удовлетворять их платёжеспособный спрос на жилье.

Участники общественных слушаний выделили ряд иных актуальных проблем в данной области, в частности, отметили сложности при осуществлении:

- согласований на стадии проекта планировки территории и получения технических условий;

- вступления в члены жилищно-строительных кооперативов для лиц с ограниченными возможностями;

- процедуры получения типовых проектов повторного применения для ЖСК, созданных в соответствии с Федеральным законом № 161-ФЗ;

– жилищного обеспечения лиц, достигших пенсионного возраста, проработавших на одном предприятии и проживающих в служебном жилом помещении. В случае, если такое предприятие находится в частной собственности, к указанной категории лиц неприменима норма пункта 2 статьи 103 Жилищного кодекса Российской Федерации о недопустимости выселения без предоставления другого жилого помещения, поскольку распространяется только на служебное жилье, а «общежития», находящиеся в частной собственности негосударственного юридического лица, относятся к частному жилому фонду, и на отношения собственника и нанимателя указанное регулирование не распространяется.

В дополнение к вышеупомянутым актуальным проблемам участники мероприятия отметили отсутствие:

необходимого контроля над своевременностью принятия региональных программ по распределению расходов по обустройству земельных участков, выделяемых многодетным семьям под индивидуальное жилищное строительство, вследствие чего невозможно определить долю участия местного и регионального бюджета в газификации, электрификации, очистке от деревьев участков, предоставленных многодетным семьям. В результате предоставленные участки не используются;

– нормативно установленного права предоставления паевых взносов в качестве залога при заключении договора ипотечного кредитования. Таким образом, члены жилищно-строительных кооперативов не имеют возможность получить ипотечный кредит. В целях его получения гражданам приходится заключать договор с организацией – застройщиком, которым и является ЖСК, внося пай в качестве взноса при заключении договора долевого участия в строительстве. Данные отношения попадают под действие Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 214-ФЗ). ЖСК заключает договор генерального подряда с организацией, действие которого

не попадает под регулирование Федерального закона № 214-ФЗ. В дополнение к этому размывается сам принцип создания ЖСК.

Участники общественных слушаний пришли к выводу, что для решения сложившихся проблем необходимо создание системы поддержки развития жилищных некоммерческих объединений граждан (далее – СПРЖ), с привлечением всех секторов гражданского общества Российской Федерации, в том числе:

- целевых групп физических лиц, нуждающихся в обеспечении жильем, предусмотренных в статье 16.5 Федерального закона № 161-ФЗ;

- социально ориентированных, научных и инновационных некоммерческих организаций (правозащитные, социально-экономические и социально-политические институты, профессиональные инженерные сообщества (РИА), научно-технологические центры, профессиональные союзы и др.);

- представителей предпринимательского сообщества (предприятия строительной индустрии, регионального строительного объединения, транспорта и др.);

- представителей органов государственной власти и местного самоуправления.

При этом для наибольшей плодотворности указанного инструментария представляется целесообразной разработка «дорожной карты», включающей следующие направления:

1. Для целевых групп физических лиц необходимо осуществлять поддержку не отдельных граждан или групп в отдельном городе, а наделить целевые группы комплексным инструментарием, который будет включать в себя:

- организационный алгоритм действий по формированию жилищных некоммерческих объединений граждан (далее – ЖНОГ), в том числе: типовой устав, порядок создания юридического лица (ЖСК, жилищно-накопительные трудовые кооперативы (ЖНТК)), типовой



регламент формирования комплекта внутренней нормативно-правовой документации и др.;

- финансово-экономический сегмент: оптимизация налоговых, паевых, трудовых, организационных ресурсов (например, создание банковского продукта – «залог паев» членов ЖСК, муниципальные облигации «народная стройка», возможность использования финансовых и трудовых ресурсов части жителей аварийных домов, совмещение кооперативных отношений граждан с прямым государственным субсидированием строительства и расчетов по кредитам и др.);

- обучение технологическим регламентам на экспериментальных технополигонах для использования метода «народная стройка»: материалы, оборудование, технологии, карты трудовых процессов и др.;

- нормативное правовое поле: выбор земельного участка, порядок изменения назначения разрешенного использования земельного участка, аукционная документация, права на землю без проведения аукциона, предельные параметры разрешенного строительства, договорные отношения с органами местного самоуправления, ресурсоснабжающими организациями, подрядными организациями, иски и жалобы на незаконные действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных административных органов;

- оптимизация проектно-сметной документации: банк проектов СПРЖ для ЖСК, проведение Всероссийского конкурса профессионального мастерства архитекторов по теме «Народная стройка России»;

- оптимизация используемых технологий, материалов и изделий на основе результатов их натуральных испытаний на экспериментальных технополигонах. Совокупное удешевление строительства жилья может достигать 50% и более, что подтверждается успешными практиками ЖСК, реализованными в Российской Федерации в последнее время;

- информационное обеспечение СПРЖ, в том числе комплексное использование современных средств массовой коммуникации, с

привлечением ресурсов Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (создание сайта СПРЖ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и др.), информирование об успешных практиках реализованных проектов ЖНОГ, строительных проектах и технологиях, а также о негативной практике.

2. Для некоммерческого сектора Российской Федерации необходимо определить ориентиры участия в развитии информационно-образовательного ресурса просвещения СПРЖ, в возрождении движения молодежи по созданию «МЖК современного формата», иных направлений.

3. Для предпринимательского сектора Российской Федерации (малый и средний бизнес промышленной строительной индустрии, малые инновационные предприятия) необходимо разработать план мероприятий по решению следующих проблем:

- отсутствие в промышленной стройиндустрии комплексных технологических ориентиров на понижение себестоимости жилья и адресность применительно к группам граждан с невысоким уровнем дохода;

- отсутствие организации процессов создания локальных индивидуально-групповых систем экономной, доступной эксплуатации жилья;

- отсутствие институализированного сегмента строительных организаций, ориентированных на работу с малорентабельными параметрами;

- недостаток высокотехнологичных апробированных проектных решений повторного применения с привязкой к различным регионам Российской Федерации;

- отсутствие решений по институционализации формирования бизнес-сегмента СПРЖ;

- отсутствие решений по синергии взаимодействия бизнес-сегмента СПРЖ и ЖНОГ;

- отсутствие обучающего центра технологической и кадровой подготовки.

4. В сегменте органов местного самоуправления к проблемному полю среди прочего можно отнести следующее:

- удаленность от экономически развитых и инвестиционно привлекательных территорий;
- неразвитость коммунальной и социальной инфраструктур;
- дисбаланс спроса и предложения на рынке труда, отсутствие рабочих мест, привлекательных для жителей;
- наличие значительного массива аварийного жилья;
- сложности расширения зон под реализацию инвестиционных проектов и жилищного строительства, имеющих ограничения в использовании;
- эклектичность и разнородность существующих целевых программ, вызывающие сложности их интегрирования на конкретных проектах (например, переселенцы из ветхих и аварийных жилых домов ЖСК, многодетные и молодежь в одном доме);
- отсутствие интегрированной структуры формирования в малых городах мини-предприятий промстройиндустрии, ориентированных на ЖСК и ИЖС.

5. В федеральных и региональных органах исполнительной власти:

- разработка и утверждение типового положения о формировании и деятельности жилищного некоммерческого объединения граждан, регламентирующие все необходимые процедуры, связанные со строительством жилья, а также доработка типового устава ЖСК;
- создание обучающих центров для потенциальных участников жилищных некоммерческих объединений граждан;
- необходима поддержка субъектов Российской Федерации в области обеспечения подвода коммуникаций к границам участков новых строящихся поселков согласно Федеральному закону №161-ФЗ.

При этом как один из позитивных примеров участники выделили опыт Иркутской области и сообщили, что этот субъект

определен регионом для реализации «пилотного» проекта по эмиссии жилищных облигационных займов (сертификатов) с привязкой номиналов облигаций (сертификатов) к квадратному метру жилой площади. Эксперты отметили ряд достоинств реализации такого инновационного механизма, к примеру: возможность постепенного приобретения квадратных метров, облигации являются надежным инвестиционным инструментом, такого рода инструменты обеспечат возможность формирования негосударственного заказа на жилье

Учитывая вышеизложенное, а также важность и актуальность общественных отношений в области жилищного обеспечения граждан Российской Федерации, Общественная палата считает необходимым рекомендовать:

**Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации** рассмотреть возможность внесения в Земельный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и другие нормативные акты изменений, обеспечивающих:

1. развитие массового строительства доступного жилья с участием граждан с невысоким уровнем дохода;
2. идентификацию предельных параметров строительства домов жилищно-строительных кооперативов в аукционной документации на земельные участки;
3. расширение категорий групп граждан, которым предоставляются земельные участки для жилой застройки на безвозмездной основе в силу статьи 16.5 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

**Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации** рассмотреть возможность совместной с Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами

субъектов Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработки дорожной карты развития жилищных некоммерческих объединений граждан с невысоким уровнем дохода.

**Министерству финансов Российской Федерации** рассмотреть возможность расширения позитивного опыта Иркутской области по процедуре выпуска региональных облигаций «Жилищные некоммерческие объединения граждан».

**Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, Министерству образования и науки Российской Федерации, Министерству здравоохранения Российской Федерации, Министерству культуры Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству обороны Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральному агентству научных организаций** рассмотреть возможность разработки дорожной карты по формированию перечня земельных участков, находящихся в федеральной собственности в пользовании федеральных органов исполнительной власти, либо в пользовании подведомственных им организаций в целях их вовлечения в оборот для строительства недорогого жилья.

**Министерству юстиции Российской Федерации** рассмотреть возможность при разработке проекта федерального закона «О кооперативах» учесть в нём специфику жилищно-строительных кооперативов, а также отразить принципы деятельности кооперативов, сформулированные Международным кооперативным альянсом, и Рекомендацию № 193 Международной организации труда «О содействии развитию кооперативов».

**Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерству финансов Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии рассмотреть возможность разработки предложений по нормативным, экономическим, потребительским, качественным и иным критериям выбора направления создания системы поддержки развития жилищных некоммерческих объединений граждан.**

**Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти)**

Рассмотреть возможность:

1. Разработки в 2017 году и применения базовых комплексных решений инновационных технологий индивидуального строительства жилья, а также беспорядного строительства в жилищно-строительных кооперативах.

2. Разработки и апробации в 2017 году трех базовых проектов повторного применения в типологии индивидуального, блок - квартирного и многоквартирного малоэтажного домов.

3. Формирования перечня земельных участков, собственность на которые не разграничена в целях вовлечения их в оборот для передачи жилищно-строительным кооперативам в рамках Федерального закона от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

**Общественным палатам субъектов Российской Федерации, общественным советам при профильных федеральных органах**

**исполнительной власти, Совету по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации** рассмотреть возможность разработки плана мероприятий по формированию системы поддержки развития жилищных некоммерческих объединений граждан, с привлечением в профильных академических институтах Российской академии наук, социально ориентированных, научных, инновационных, просветительских и иных некоммерческих организаций, заинтересованных или занимающихся решением жилищных проблем, целевых групп граждан с невысоким уровнем дохода, профессиональных союзов категорий граждан, определенных в Федеральном законе от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

**Рабочей группе Общественной палаты Российской Федерации по системной поддержке развития жилищных некоммерческих объединений граждан** рассмотреть возможность разработки реализации предложений и позитивного опыта участников общественных слушаний от 20 апреля 2017 года в интересах жилищных некоммерческих объединений граждан и подготовки общественных слушаний в марте 2018 г.