

## Актуальные вопросы законодательного регулирования государственной поддержки жилищного обеспечения граждан

Current issues of legislative regulation of government support for housing provision of citizens

**А.С.Пузанов**

*генеральный директор Фонда  
«Институт экономики города»,  
канд. геогр. наук*

**Аннотация:** Статья посвящена вопросам совершенствования законодательного регулирования системы государственной поддержки жилищного обеспечения граждан (системы жилищной поддержки) в целях сокращения разрыва между формальным правом граждан на жилищную поддержку в рамках установленных государственных и муниципальных обязательств и реальной реализацией ими такого права. В статье приведен краткий обзор развития законодательства в сфере публичных обязательств по предоставлению жилищной поддержки отдельным категориям граждан. Показано, что происходит постоянное расширение числа федеральных законов, иных нормативных правовых актов, устанавливающих специальные основания для предоставления жилищной поддержки различным категориям граждан, при этом такое расширение не всегда координируется с возможностями бюджетной системы, в том числе вследствие невысокого уровня адресности такой поддержки. Проанализированы основные проблемы, связанные с нечеткостью законодательного регулирования и противоречиями в правоприменительной практике. Также показано, что установление категорий граждан, имеющих право на государственную жилищную поддержку происходит не только исходя из целей и приоритетов социальной жилищной политики, но также с учетом политики поддержки развития рынка жилья (в первую очередь, жилищного строительства), демографической политики и политики пространственного развития. Автор делает вывод о необходимости дальнейшего совершенствования законодательного регулирования государственной жилищной поддержки граждан по направлениям систематизации, кодификации, повышения адресности и перехода к плановому исполнению государственных и муниципальных обязательств по предоставлению жилищной поддержки на основе программного метода. Сформулированы предложения по изменению критериев нуждаемости при установлении права на жилищную поддержку отдельных категорий граждан, модернизация форм реализации полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, совершенствованию системы учета граждан, нуждающихся в жилищной поддержке, а также реализации принципа планового исполнения государственных и муниципальных обязательств по предоставлению жилищной поддержки.

**Ключевые слова:** жилищное обеспечение граждан, жилищная поддержка граждан, государственные и муниципальные обязательства по предоставлению жилищной поддержки, учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, адресность и нуждаемость в жилищной поддержке.

**Annotation:** The article is devoted to the issues of improving the legislative regulation of the system of state support of housing provision to citizens (housing support) in order to reduce the gap between the formal right of citizens to housing support within the framework of established state and municipal obligations and the actual implementation of such a right by them. The article provides a brief overview of the development of legislation in the field of public obligations to provide housing support to certain categories of citizens. It is shown that there is a constant expansion of the number of federal laws and other regulatory legal acts that establish special grounds for providing housing support to various categories of citizens, while such an expansion is not always coordinated with the capabilities of the budget system, including due to the low level of targeting of such support. The main problems associated with the vagueness of legislative regulation and the contradictions of law enforcement practice are analyzed. It is also shown that the establishment of categories of citizens eligible for state housing support occurs not only on the basis of the goals and priorities of social housing policy, but also taking into account the policy of supporting the development of the housing market (primarily housing construction), demographic policy and spatial development policy. The author concludes that it is necessary to further improve the legislative regulation of state housing support for citizens in the areas of systematization, codification, increased targeting and transition to the planned execution of state and municipal obligations to provide housing support based on the program method. Proposals have been formulated to change the criteria of need when establishing the right to housing support for certain cat-

egories of citizens, to modernize the forms of exercising the powers to provide housing to certain categories of citizens, to improve the system for registering citizens in need of housing support, as well as to implement the principle of planned fulfillment of state and municipal obligations to provide housing support.

**Key words:** housing provision of citizens, housing support of citizens, government and municipal obligations to provide housing support, registration of citizens as people in need of residential premises, targeting and need for housing support.

## Введение

Сложившаяся в России система государственной поддержки жилищного обеспечения граждан (система жилищной поддержки) сформировалась в результате длительной эволюции как в советский, так в постсоветский период. На разных этапах развития страны законодательство предусматривало различные подходы к предоставлению государством жилищной поддержки гражданам.<sup>1</sup>

В период плановой экономики, согласно ст. 50 Жилищного кодекса РСФСР (далее – ЖК РСФСР), договоры найма<sup>2</sup> жилого помещения заключались с гражданами, состоящими на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, в порядке очередности (ст. 33 ЖК РСФСР). Помимо очередности предоставления жилых помещений по договору найма ЖК РСФСР предусматривал также первоочередное (ст. 36) и внеочередное предоставление жилых помещений (ст. 37), а также право на дополнительную площадь (нормы о предоставлении дополнительной жилой площади были установлены органами исполнительной власти РСФСР еще в 1930 году).

Перечень граждан определенных категорий, которые должны были обеспечиваться жилыми помещениями в первоочередном порядке был установлен в ст. 36 ЖК РСФСР и в принятых в соответствии со ст. 49 ЖК РСФСР Примерных правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР<sup>3</sup>. К числу льготных категорий указанные Примерные правила 1984 г. (п. 28) относили, в частности, инвалидов Великой Отечественной войны; семьи погибших воинов и приравненных к ним в установленном порядке лиц; нуждающихся в улучшении жилищных условий молодоженов, вступающих в первый брак в возрасте до 30 лет.

В период 1991 – 2004 гг. был принят

целый ряд законов Российской Федерации, устанавливающих льготные категории граждан исходя из принадлежности граждан к определенным профессиям и должностям. В числе таких законов можно указать федеральные законы «О ветеранах», «О статусе судей», «О прокуратуре», «О военнослужащих» и многие др. Кроме того, принимались федеральные законы, которыми устанавливалось предоставление денежных средств в виде субсидий на приобретение или строительство жилых помещений за счет средств федерального бюджета либо предоставление жилых помещений по договорам найма из муниципального жилищного фонда, но за счет средств федерального бюджета.

В этот период также были приняты программы, в первую очередь, Федеральная целевая программа (далее – ФЦП) «Жилище»<sup>4</sup>, включавшая ФЦП «Государственные жилищные сертификаты» (реализация социальных гарантий по обеспечению жильем граждан, уволенных с военной службы, а также военнослужащих, увольняемых с военной службы в ходе проведения военной реформы, и членов их семей), а также предусматривавшая государственную жилищную поддержку отдельных категорий граждан, в том числе не установленных федеральными законами (например, молодых семей, молодых ученых).

В целом, **около 50% всех категорий граждан**, имеющих в настоящее время право на жилищную поддержку, было установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации именно в этот период. Многие категории, а также подходы к предоставлению жилых помещений таким категориям были «унаследованы» из жилищного законодательства РСФСР. При этом вопросам ресурсного обеспечения жилищной поддержки устанавливаемых категорий граждан не уделялось достаточного

внимания, многие нормы федерального регулирования устанавливались в форме нефинансируемых мандатов в отношении субъектов Российской Федерации или муниципалитетов.

С вступлением в силу в 2005 году Жилищного кодекса Российской Федерации (далее также – ЖК РФ) в жилищном законодательстве произошли существенные изменения в отношении общих оснований признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договору социального найма: критерий жилищной нуждаемости был дополнен требованиями к уровню доходов граждан (то есть требованием быть признанными малоимущими); также был отменен институт первоочередного предоставления жилых помещений. При этом **в период 2005 – 2014 годов** продолжалось принятие федеральных законов, устанавливающих специальные основания для предоставления жилищной поддержки различным категориям граждан с применением различных критериев и в основном без учета их доходов. При этом установление новых категорий граждан, имеющих право на жилищную поддержку, стало носить более системный характер, расширялись правовые и организационные подходы к использованию различных мер жилищной поддержки (например, за счет предоставления бесплатно жилых помещений в собственность или денежных выплат на самостоятельное приобретение или строительство жилых помещений гражданами).

В качестве основных изменений в законодательном регулировании, произошедших в этот период, следует указать:

создание накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих;

предоставление возможности использования денежных средств материнского (семейного) капитала на цели приобретения (строительства) жилого помещения<sup>5</sup>;

регулирование создания наемных домов социального и коммерческого использования, в том числе нового вида договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования в наем-

ном доме социального использования;

изменения в способах жилищного обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В этот же период также были приняты федеральные законы, направленные на предоставление жилищной поддержки работникам военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации. На основании Федерального закона<sup>6</sup> «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» началась реализация региональных программ по переселению граждан из аварийных многоквартирных домов, в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы<sup>7</sup> – ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности, в том числе предоставление гражданам, молодым семьям и молодым специалистам социальных выплат на строительство (приобретение) жилья.

Всего в рассматриваемом периоде было установлено более 30% всех категорий граждан, имеющих в настоящее время право на жилищную поддержку. Расширение объемов государственной жилищной поддержки в этот период происходило в период экономического роста и расширяющихся бюджетных возможностей.

**В период после 2014** года количество новых устанавливаемых категорий граждан, имеющих право на жилищную поддержку, существенно уменьшилось. Новые устанавливаемые категории относятся, в основном к категориям граждан, пострадавших от отдельных стихийных бедствий, а также участникам программ льготного ипотечного кредитования.

Таким образом, анализ показывает, что происходит постоянное расширение числа федеральных законов, иных нормативных правовых актов, устанавливающих специальные основания для предоставления жилищной поддержки различным категориям граждан, при этом такое расширение не всегда координируется с возможно-

стями бюджетной системы.

В настоящее время система только федеральных нормативных правовых актов в сфере жилищной поддержки граждан включает более 120 актов, из них непосредственно устанавливают право отдельных категорий граждан на жилищную поддержку около 50 федеральных нормативных правовых актов (в том числе 33 федеральных закона, 5 указов Президента Российской Федерации, остальные – постановления Правительства Российской Федерации, которыми утверждены государственные программы Российской Федерации, федеральные целевые программы)<sup>8</sup>.

Указанными федеральными нормативными правовыми актами установлено право на предоставление жилищной поддержки примерно 150 различным категориям граждан.

По минимальным оценкам, количество семей, имеющих право на предоставление жилищной поддержки, сегодня составляет около 3,5 млн семей<sup>9</sup>. Только по данным Росстата, в очереди на предоставление жилых помещений по договору социального найма на начало 2022 года состоят 2,1 млн семей. При этом выполнение государственных и муниципальных обязательств по предоставлению жилищной поддержки осуществляется сегодня недопустимо медленно. Среднее время ожидания жилищной поддержки очередниками составляет 20 лет<sup>10</sup>, в том числе более 20 лет по таким категориям граждан, как ветераны и инвалиды боевых действий, инвалиды и семьи, имеющие детей инвалидов, многодетные семьи и многим другим.

Все это свидетельствует о том, что сложившаяся система законодательного регулирования жилищной поддержки граждан не отвечает, с одной стороны, потребностям граждан, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, но не могут их улучшить без государственной поддержки, а с другой – возможностям бюджетной системы Российской Федерации.

В настоящей статье представлены результаты анализа проблем и противоречий сложившейся системы правового регулирования государственной жилищной поддержки граждан. Понятие «жилищная

поддержка» используется в качестве более общего понятия по отношению к традиционно используемым понятиям «жилищное обеспечение» и «содействие в улучшении жилищных условий», поскольку, как будет показано ниже, ряд существующих мер поддержки косвенным образом способствует жилищному обеспечению граждан.

В параграфе 1 приведен краткий обзор проблем и противоречий, характерных для сложившейся системы государственной жилищной поддержки граждан. В параграфе 2 представлены предложения по совершенствованию правового регулирования государственной жилищной поддержки граждан. В заключении подведены основные итоги проведенного анализа.

## **1. Сложившаяся система правового регулирования государственной жилищной поддержки: проблемы и противоречия**

*Распределение регуляторных, организационных и финансовых полномочий в системе актов федерального законодательства, устанавливающих категории граждан, имеющих право на жилищную поддержку, характеризуется следующими основными особенностями:*

- предоставление жилищной поддержки регулируется на федеральном уровне, главным образом, федеральными законами, которые устанавливают категории граждан, имеющих право на жилищную поддержку, а также условия предоставления такой поддержки. В отдельных случаях право граждан на жилищную поддержку, условия и порядок ее предоставления осуществляется исключительно в рамках государственных программ, имеющих срочный характер (например, в отношении молодых семей);
- как правило, в случае, если федеральным законом, устанавливающим категории граждан, имеющих право на получение жилищной поддержки, не установлены условия и порядок предоставления такой поддержки, то такие условия и порядок устанавли-

ваются в нормативных правовых актах исполнительных органов федерального уровня<sup>11</sup>;

- жилищное обеспечение большинства категорий граждан, установленных федеральным законодательством, в основном осуществляется за счет средств федерального бюджета, в том числе в рамках государственных и федеральных целевых программ (в первую очередь, Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»).

Однако, такое отнесение всех регуляторных, организационных и финансовых полномочий только к федеральному уровню публичной власти, которым установлено право граждан на предоставление жилищной поддержки, соблюдается не всегда. Встречаются случаи, когда категории граждан и формы жилищной поддержки устанавливаются нормами федерального закона, а иные полномочия возлагаются на другие уровни публичной власти, в частности:

- полномочия по определению условий, порядка предоставления жилищной поддержки и предоставлению жилищной поддержки, в том числе финансированию, отнесены на региональный или муниципальный уровень (например, предусмотренное ЖК РФ предоставление жилых помещений по договору социального найма малоимущим гражданам отнесено к обязательствам органов местного самоуправления<sup>12</sup>). При этом иногда на финансирование таких региональных или муниципальных полномочий (например, жилищное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>13</sup>) из федерального бюджета предоставляются субсидии;
- государственные обязательства Российской Федерации по жилищному обеспечению граждан, которые предусмотрены федеральным законодательством, передаются субъектам Российской Федерации с предо-

ставлением из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации (например, жилищное обеспечение участников Великой Отечественной войны и ряда других категорий ветеранов<sup>14</sup>);

При этом в законодательстве не сформулированы принципы, в соответствии с которыми применяется то или иное распределение регуляторных, организационных и финансовых полномочий органов публичной власти в отношении отдельных категорий граждан.

Кроме того, анализ федерального законодательства показывает наличие ряда проблем, связанных с нечеткостью федерального регулирования и, как следствие, – противоречиями в правоприменительной практике.

В частности, федеральным законодательством не определены полномочия по жилищному обеспечению граждан, принятых на учет в целях дальнейшего предоставления жилых помещений по договору социального найма до 1 марта 2005 года<sup>15</sup>, когда требование нуждаемости по уровню дохода не применялось (за отдельными исключениями в отношении некоторых категорий таких граждан). На практике органы местного самоуправления вынуждены предоставлять гражданам, принятым на учет до 1 марта 2005 года и не являющимся малоимущими, жилые помещения за счет средств местных бюджетов в ущерб гражданам, являющимся малоимущими, жилищное обеспечение которых явным образом отнесено к полномочиям органов местного самоуправления федеральными законами<sup>16</sup>. В этом случае, на наш взгляд, возникает ситуация, когда муниципальные расходные обязательства на практике не соответствуют федеральному законодательному регулированию в силу непроявленности этого вопроса в федеральном законодательстве.

Анализ предусмотренных федеральным законодательством *видов учета граждан различных категорий, имеющих право на жилищную поддержку*, показал большое разнообразие таких учетов, в том числе:

- стандартный муниципальный учет граждан в качестве нуждающихся в

- жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (статья 52 ЖК РФ);
- специальный региональных учет субъектами Российской Федерации граждан отдельных категорий, нуждающихся в предоставлении жилищной поддержки (например, составление списков детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и др.);
  - специальный ведомственный учет федеральными органами исполнительной власти нуждающихся в предоставлении жилищной поддержки (например, учет военнослужащих, нуждающихся в жилых помещениях; учет вынужденных переселенцев, нуждающихся в жилых помещениях для временного поселения; государственных служащих отдельных федеральных министерств, ведомств).

При этом граждане имеют право при наличии соответствующих оснований состоять на различных учетах одновременно, при этом даже состоять на одном учете по разным основаниям одновременно<sup>17</sup>. В результате возникает проблема «двойного, тройного и т.д. счета» граждан в различных системах учета граждан, нуждающихся в предоставлении жилищной поддержки. Указанная проблемы, в свою очередь, является следствием **отсутствия в России единой персонифицированной системы учета** граждан, имеющих право на получение жилищной поддержки и получающих поддержку, и контроля за этим учетом. Данная проблема уже осознана в настоящее время – в Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года<sup>18</sup> в качестве одной из задач указана «инвентаризация сформированных очередей на улучшение жилищных условий и создание единого реестра нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан». Минстроем России уже ведутся работы по формированию такой единой системы учета.

Категории граждан, получающих в соответствии с законодательным регулиро-

ванием право на жилищную поддержку, устанавливаются *на основании различных критериев и их сочетаний*. В результате анализа можно выделить следующие основные используемые критерии:

- 1) нуждаемость по жилищным основаниям;
- 2) нуждаемость по уровню доходов;
- 3) потребность в особой социальной защите и поддержке;
- 4) наличие особых заслуг перед государством и обществом;
- 5) принадлежность к определенным должностям и профессиям;
- 6) потребность в безопасных условиях проживания;
- 7) потребность в развитии рынка жилья, поддержка доступности приобретения жилья;
- 8) потребность в поддержке семьи и стимулировании рождаемости;
- 9) потребность в особой поддержке развития отдельных территорий Российской Федерации.

Наиболее часто встречается сочетание критерия жилищной нуждаемости<sup>19</sup> с одним или несколькими иными критериями. Однако даже критерий жилищной нуждаемости применяется в отношении не всех категорий граждан, имеющих право на жилищную поддержку. Можно выделить следующие две основные группы категорий граждан, к которым такой критерий не применяется.

К первой группе относятся, категории граждан, к которым меры жилищной поддержки без учета их жилищной обеспеченности применяются, на наш взгляд, обоснованно в силу особых обстоятельств, например:

- граждане, нуждающиеся в некоторых видах специализированных жилых помещений (в домах системы социального обслуживания граждан и т.п.);
- военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и члены их семей, прибывшие на новое место военной службы, до получения жилых помещений по нормам, установленным федеральными законами

и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (в случае отсутствия указанных жилых помещений).

Ко второй группе относятся категории граждан, предоставление жилищной поддержки которым без учета их нуждаемости в такой поддержке по жилищным основаниям, представляется менее обоснованной, среди них:

- гражданские служащие, назначенные в порядке ротации на должность гражданской службы в государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации;
- граждане – собственники жилых помещений, переселяемые из признанных аварийными многоквартирных домов;
- граждане-налогоплательщики, которые получают имущественный налоговый вычет при приобретении или строительстве жилья, в том числе с помощью целевых займов (кредитов);
- граждане, которым предоставляются ипотечные кредиты на приобретение или строительство жилья на льготных условиях.

Критерий нуждаемости по доходам

(в сочетании с критерием жилищной нуждаемости) применяется к гражданам, получающим жилое помещение муниципального жилищного фонда по договорам социального найма, вставшим на учет нуждающихся в жилых помещениях после введения в действие ЖК РФ (с 1 марта 2005 года); гражданам, нуждающимся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и некоторым другим категориям.

Одновременное применение критериев нуждаемости по жилищным основаниям и доходам можно охарактеризовать как жилищную поддержку с высоким уровнем адресности. Однако сегодня, по оценкам, более 50% от общего числа семей, имеющих право на получение жилищной поддержки в соответствии с федеральным законодательством, относятся к категориям граждан, в отношении которых не применяются критерии их нуждаемости по доходам. В условиях ограниченных бюджетных средств такой подход представляется необоснованным и неэффективным.

В таблице 1 приведены примеры категорий граждан, выделенные по иным рассматриваемым основаниям, применяемым при определении права на жилищную поддержку.

**Таблица 1 – Критерии, применяемым при определении прав граждан на жилищную поддержку, наряду с критериями нуждаемости по жилищным основаниям и по уровню доходов**

<b>Критерий</b>	<b>Примеры категорий граждан</b>
Наличие особых заслуг перед государством и обществом	Участники и инвалиды Великой Отечественной войны, боевых действий; граждане, удостоенные званий Героя Советского Союза (Героя Российской Федерации, Героя Труда Российской Федерации) и являющиеся полными кавалерами ордена Славы (Трудовой Славы); участников ликвидации катастрофы на Чернобыльской АЭС
Принадлежность к определенным должностям и профессиям	Военнослужащие и граждане, уволенные с военной службы; сотрудники органов внутренних дел и граждане, уволенные из органов внутренних дел; судьи; прокуроры, члены семей прокуроров; сотрудники Следственного комитета и члены их семей; государственные гражданские служащие; молодые ученые
Потребность в особой социальной защите и поддержке	Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; многодетные семьи, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов

Потребность в безопасных условиях проживания	Граждане, переселяемые из признанных аварийными многоквартирных домов, граждане, пострадавшие в результате природных бедствий и чрезвычайных происшествий <sup>20</sup>
Потребность в развитии рынка жилья, поддержке доступности приобретения жилья	Граждане-налогоплательщики, которые получают имущественный налоговый вычет при приобретении или строительстве жилья, в том числе с помощью целевых займов (кредитов); граждане, которым предоставляются ипотечные кредиты на приобретение или строительство жилья на льготных условиях.
Поддержка семьи и стимулирование рождаемости	Граждане – получатели средств материнского (семейного) капитала, использующие эти средства для улучшения жилищных условий
Особая поддержка развития отдельных территорий Российской Федерации	Граждане – заемщики по льготным ипотечным кредитам в рамках «дальневосточной ипотеки»; граждане, желающие выехать на новое место жительства из закрытого административно-территориального образования.

Проведенный анализ позволяет заключить, что установление категорий граждан, имеющих право на государственную жилищную поддержку происходит не только исходя из целей и приоритетов социальной жилищной политики, но также с учетом политики повышения доступности жилья на рынке (в первую очередь, на первичном рынке жилищного строительства), демографической политики и политики пространственного развития. Столь многочисленные и разнородные критерии, применяемые при установлении права на жилищную поддержку, требуют систематизации и определения приоритетов при распределении расходов на исполнение принятых обязательств в условиях бюджетных ограничений.

При этом следует отметить, что если категории граждан, установленные исходя из целей и приоритетов социальной жилищной политики, как правило, относятся к категориям с невысокими доходами, то категории граждан, выделенные по критерию потребности в развитии рынка жилья, «по определению» относятся к категориям с относительно высокими доходами. Так например, граждане-налогоплательщики получают имущественный налоговый вычет уже после того, как оказались в состоянии самостоятельно построить или приобрести жилое помещение.

Анализ установленных федеральным

законодательством *форм предоставления жилищной поддержки* показывает, что в настоящее время используется порядка 20 различных форм, среди которых основными являются:

- предоставление жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда по договору социального найма, по договору найма специализированного жилого помещения, в том числе служебного жилого помещения, помещения в общежитии и др.;
- предоставление жилого помещения в собственность бесплатно;
- предоставление денежных средств (социальных выплат) на цели приобретения (строительства) жилья;
- предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства;
- предоставление жилищных ипотечных кредитов (займов) по льготным процентным ставкам;
- предоставление имущественных налоговых вычетов при приобретении (строительстве) жилья, уплате процентов по целевым кредитам (займам);
- предоставление денежных средств (компенсаций) за изъятие жилых помещений для муниципальных нужд в случае признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или рекон-



струкции.

В отношении применяемых форм жилищной поддержки в законодательстве также не сформулированы принципы, в соответствии с которыми используется та или иная форма жилищной поддержки.

В ряде случаев сложившаяся практика предоставления жилищной поддержки радикально отличается от предусмотренной по смыслу законодательного регулирования. Например, можно предположить, что основной формой жилищной поддержки граждан, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма<sup>21</sup> (далее также – семьи-очередники), должно быть именно предоставление жилых помещений по договору социального найма. Между тем, в 2021 году доля семей-очередников, которым жилые помещения были предоставлены по договорам социального найма, составила только 21% от количества семей-очередников, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия<sup>22</sup>. При этом, эта доля в последние годы устойчиво снижается (41% в 2005 году, 32% в 2017 году), что свидетельствует о преобладании иных способов улучшения жилищных условий семей-очередников.

Также законодательством установлено, что на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договору социального найма органами местного самоуправления принимаются: 1) малоимущие граждане и 2) иные установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации категории граждан «в случае наделения данных органов в установленном законодательством порядке государственными полномочиями на обеспечение указанных категорий граждан жилыми помещениями» (часть 4 статьи 49 ЖК РФ). Доля принимаемых на такой учет граждан в качестве малоимущих составляет меньшую часть всех граждан, принимаемых на такой учет: 20 – 30% ежегодно в период 2005 – 2021 гг., в том числе 21% в 2021 году<sup>23</sup>.

Результаты такого анализа показывают актуальность задачи повышения адресности государственной жилищной под-

держки в условиях большого числа накопленных государственных и муниципальных обязательств по предоставлению жилищной поддержки гражданам, ограниченных бюджетных возможностей и в силу этого – длительных сроков ожидания поддержки гражданами.

## **2. Перспективные направления совершенствования правового регулирования государственной жилищной поддержки**

В целях решения задачи повышения адресности государственной жилищной поддержки предлагаются следующие перспективные направления совершенствования правового регулирования системы государственной жилищной поддержки:

- изменение критериев нуждаемости на основе принципа адресности поддержки наиболее нуждающихся в поддержке граждан;

- стандартизация жилищных нормативов;

- расширение и дифференциация форм жилищной поддержки;

- совершенствование системы учета граждан, нуждающихся в жилищной поддержке;

- реализация принципа планового исполнения государственных и муниципальных обязательств по предоставлению жилищной поддержки.

В условиях сложившейся разветвленной системы федеральных нормативных правовых актов (и наличия также региональных актов), регулирующих вопросы жилищной поддержки отдельных категорий граждан, представляется целесообразным вначале кодифицировать основные принципы предоставления такой поддержки в специальном (рамочном) федеральном законе, а затем на основе утвержденных принципов внести необходимые изменения во все федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы жилищной поддержки отдельных категорий граждан.

При этом с учетом социальной уязвимости и остроты жилищной проблемы

для отдельных категорий граждан целесообразно отнести обязательства по предоставлению жилищной поддержки таким гражданам к обязательствам Российской Федерации. Наиболее актуальным представляется отнесение к федеральным полномочиям предоставление жилищной поддержки следующим категориям граждан:

1) дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>24</sup>;

2) семьи, имеющие детей-инвалидов независимо от даты постановки на учет<sup>25</sup>;

3) граждане, вставшие на учет до 1 марта 2005 года в целях предоставления им жилых помещений по договору социального найма.

**Предложения по изменению критериев нуждаемости на основе принципа адресности.** Предлагается установить, что по общему правилу необходимость предоставления государственной и муниципальной жилищной поддержки гражданам определяется исходя *из одновременного применения критериев нуждаемости в поддержке по жилищным основаниям и по уровню доходов*. Предлагается реализовать принцип адресности путем одновременного применения:

1) критерия нуждаемости граждан по жилищным основаниям, то есть жилищная поддержка предоставляется, если жилищные условия гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи не отвечают требованиям установленного минимального жилищного стандарта;

2) критерия нуждаемости граждан по доходу, то есть жилищная поддержка предоставляется, если размер доходов гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи (в установленных случаях также размер стоимости подлежащего налогообложению имущества, денежных сбережений гражданина и указанных членов его семьи) не позволяет им самостоятельно улучшить жилищные условия без предоставления жилищной поддержки и не превышает установленный максимальный размер.

Кроме того, предлагается установить

особые требования к уровню доходов при предоставлении гражданам жилищной поддержки в связи с особенностями формы предоставления поддержки. К таким случаям можно отнести предоставление жилищной поддержки на получение или возврат ипотечных кредитов для приобретения/строительства жилья (для получения ипотечного кредита требуется уровень доходов заемщика не ниже определенного значения), например, молодым семьям. Также в целях повышения адресности жилищной поддержки специальный подход целесообразно применить в части установления максимального дохода налогоплательщиков, которым может быть предоставлен имущественный налоговый вычет при приобретении/строительстве жилья и уплате процентов по целевым кредитам (займам) на эти цели.

При этом предлагается сохранить предоставление жилищной поддержки без учета нуждаемости по доходу в отношении отдельных категорий граждан, обеспечение жильем которых носит не только характер жилищной поддержки, но и дополнительный характер специальной социальной защиты и поддержки, признания и поощрения особых заслуг перед государством и обществом, обеспечения их служебной деятельности. К таким отдельным категориям граждан, в частности, могут быть отнесены следующие категории:

1) граждане, нуждающиеся в особой социальной защите и поддержке (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и др.);

2) граждане, имеющие особые заслуги перед государством и обществом (граждане России, удостоенные званий Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации и являющиеся полными кавалерами ордена Славы и др.);

3) граждане, которые нуждаются в предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда при определенных обоснованных обстоятельствах; граждане, единственное жилое помещение которых стало непригодным для проживания в результате чрезвычайных

обстоятельств и др.

**Предложения по стандартизации жилищных нормативов.** Предлагается использование единых жилищных стандартов при предоставлении жилищной поддержки:

- минимальный жилищный стандарт – при признании граждан нуждающимися в предоставлении жилищной поддержки по жилищным основаниям;

- стандарт жилищного обеспечения – при предоставлении жилищной поддержки и определении ее размера.

Такая стандартизация предлагается в целях обеспечения равных прав граждан на получение жилищной поддержки вне зависимости от места их проживания и принадлежности к определенной социально-профессиональной группе населения (в том числе при определении учетной нормы, нормы предоставления жилых помещений, нормативов определения размера субсидии на приобретение/строительство и жилья и т.д.).

Субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям может быть предоставлено право устанавливать более высокие стандарты из числа указанных при наличии их бюджетных возможностей.

Также предлагается установление общего требования об определении размера жилищной поддержки с учетом имеющихся у гражданина жилых помещений, если они остаются в собственности или пользовании у такого гражданина после предоставления жилищной поддержки, требования об однократности предоставления жилищной поддержки за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением граждан, имеющих основания быть принятыми на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в соответствии с положениями ЖК РФ).

**Предложения по расширению и дифференциации форм жилищной поддержки.** Данное предложение направлено на предоставление гражданам, с одной стороны, возможности выбора формы жилищной поддержки исходя из их потребности, а с другой стороны, дифференциации форм поддержки с учетом доходов граждан, в том числе возможности оплаты гражданами расходов, связанных с владением и пользо-

ванием жилым помещением.

На основе такого подхода в качестве основной формы жилищного обеспечения *малоимущих граждан* предлагается предоставление жилых помещений муниципального жилищного фонда по договору социального найма на срок 10 лет без права приватизации предоставленного жилого помещения (модифицированная форма срочного договора социального найма)<sup>26</sup>. Также для малоимущих граждан предлагается предусмотреть возможность предоставления жилого помещения по договору найма жилищного фонда социального использования при условии предоставления субсидии на оплату жилья (включая плату за наем) и коммунальных услуг исходя из установленного максимально допустимого уровня собственных расходов семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг по такому договору<sup>27</sup>.

*В отношении граждан, которые не признаны и не имеют оснований быть признанными малоимущими*, предлагается отдавать предпочтение формам, предусматривающим предоставление таким гражданам частичной денежной поддержки в форме социальных выплат для целей приобретения жилого помещения, осуществления индивидуального жилищного строительства, оплаты паевого взноса в жилищном, жилищно-строительном кооперативе, оплаты первоначального взноса по жилищному (ипотечному) кредиту (займу) на приобретение или строительство жилья либо льготный ипотечный кредит. В качестве альтернативы таким гражданам могут быть предоставлены жилые помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования в наемных домах социального использования либо земельный участок для индивидуального жилищного строительства, обеспеченный инфраструктурой.

Также представляется целесообразным предоставить субъектам Российской Федерации устанавливать, что все или некоторых из указанных видов жилищной поддержки, которые они считают наиболее востребованными с учетом местных особенностей, могут быть предоставлены очередникам *по их желанию во вне-*

очередном порядке.

Кроме того, предлагается выделить отдельную форму жилищной поддержки граждан, жилые помещения которых не соответствуют требованиям к благоустройству жилых помещений единого минимального жилищного стандарта в части обеспечения коммунальными ресурсами. Такая форма имеет право на существование, поскольку при отсутствии в жилом помещении электроосвещения, хозяйственно-питьевого и горячего водоснабжения, водоотведения, отопления и вентиляции (а в газифицированных районах также и газоснабжения) не всегда требуется предоставление нового жилого помещения, а возможно проведение работ по обеспечению жилого помещения коммунальными и специальными удобствами.

**Предложения по совершенствованию системы учета граждан, нуждающихся в жилищной поддержке.** В целях формирования прозрачной и непротиворечивой системы учета всех граждан, нуждающихся в предоставлении жилищной поддержки, предлагается установление обязательности учета всех таких граждан на первичном уровне (в рамках муниципального, регионального и ведомственного учета) в установленном порядке и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных на осуществление учета граждан соответствующей категории, передавать учетные сведения (сведения о постановке/снятии с учета) в единую персонифицированную систему учета граждан в качестве нуждающихся в предоставлении жилищной поддержки.

Кроме того, необходимо установить общий подход, который предусматривает определение во всех нормативных правовых актах, устанавливающих основания для получения гражданами права на жилищную поддержку, также оснований для утраты ими такого права, а следовательно – снятия с учета.

**Предложения по реализации принципа планового исполнения государственных и муниципальных обязательств по предоставлению жилищной поддержки.** Такой принцип предусматривает:

1) установление максимального срока исполнения государственных, муниципальных обязательств по предоставлению жилищной поддержки гражданину с даты принятия его на первичный учет;

2) обязательное планирование исполнения таких обязательств в государственных и муниципальных программах предоставления жилищной поддержки.

Государственные и муниципальные программы, предусматривающие планирование в рамках установленных полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления предоставление жилищной поддержки гражданам должны разрабатываться с учетом максимальных сроков предоставления жилищной поддержки, установленных нормативными правовыми актами в сфере жилищной поддержки.

При установлении максимального срока предоставления жилищной поддержки минимально возможные сроки целесообразно предусматривать в отношении наиболее социально уязвимых категорий граждан и категорий граждан, имеющих особые заслуги перед обществом.

Представляется, что такая жесткая система планового исполнения государственных и муниципальных обязательств по предоставлению жилищной поддержки гражданам позволит исключить или, по крайней мере, сократить разрыв между формальным правом граждан на жилищную поддержку и реальной реализации ими такого права.

### **Заключение**

Проведенный анализ показал актуальность совершенствования законодательного регулирования предоставления жилищной поддержки гражданам по направлениям систематизации, кодификации, повышения адресности и перехода к плановому исполнению государственных и муниципальных обязательств по предоставлению жилищной поддержки на основе программного метода.

В силу сложности рассматриваемых проблем необходимо специальное законодательное регулирование переходного пе-

риода, в рамках которого представляется целесообразным зафиксировать требование о выполнении ранее возникших публичных обязательств по предоставлению жилищной поддержки гражданам (до вступления в силу предлагаемых законодательных изменений) на условиях, установленных законодательством, действовавшим на момент возникновения таких обязательств.

Кроме того, максимальные сроки, которые предлагается установить в рамках законодательных изменений в отношении вновь возникающих обязательств по предоставлению жилищной поддержки, могут оказаться нереалистичными для предоставления поддержки гражданам, перед которыми уже возникли такие обязательства. В связи с этим необходимо установление реальных «переходных» максимальных сроков предоставления жилищной поддержки гражданам, которые уже имеют право на предоставление поддержки.

В целях скорейшего решения жилищной проблемы граждан, перед которыми уже возникли публичные обязательства по предоставлению жилищной поддержки, и в условиях ограниченных бюджетных возможностей предлагается предоставить таким гражданам *с их согласия и по их письменным заявлениям* возможность ускорить получение жилищной поддержки в форме минимально гарантированной частичной социальной выплаты на приобретение (строительство) жилых помещений при условии, если такие граждане не признаны и не имеют оснований быть признанными малоимущими. Такая минимально гарантированная частичная социальная выплата могла бы предоставляться за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с расходными полномочиями по предоставлению таким гражданам уже предусмотренных форм жилищной поддержки.

---

<sup>1</sup> Проведение жилищной реформы при переходе от плановой к рыночной экономике проанализировано в книге: Крашенинников П. В. Право и революция: Очерки о государстве и праве. 1985–2000: в 2 т. – Москва: Статут, 2022. Т. 2, с. 107–145.

<sup>2</sup> В Основах жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, Гражданского кодекса РСФСР и Жилищного кодекса РСФСР не применились термины «социальный наем», «договор социального найма». Эти термины появились в ГК РФ с 1 января 1995 г. При этом понятие социального найма в ГК РФ примерно соответствовало понятию найма жилого помещения в Основах жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик и ЖК РСФСР.

<sup>3</sup> Данные Примерные правила утверждены постановлением Совета Министров РСФСР от 31 июля 1984 г. № 335.

<sup>4</sup> В период реализации данная программа меняла свой статус. Изначально, Государственная целевая программа «Жилище» была утверждена постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 20 июня 1993 г. № 595. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675 была утверждена новая редакция Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 - 2010 годы. С 2018 года Федеральная целевая программы «Жилище» реализуется в рамках Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

<sup>5</sup> Доля получателей материнского (семейного) капитала, использующих его для улучшения жилищных условий, в 2021 году составила, по данным Росстата, 77% (без учета ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка, введенной Федеральным законом от 28 декабря 2017 года № 418-ФЗ).

<sup>6</sup> От 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ.

<sup>7</sup> Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717.

<sup>8</sup> По данным анализа нормативных правовых актов, проведенного Фондом «Институт экономики города» в 2017 году.

<sup>9</sup> Без учета военнослужащих – участников накопительно-ипотечной системы; граждан, имеющих право на получение материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, граждан – участников льготных ипотечных программ и граждан, имеющих право на имущественный налоговый вычет по налогу на доходы физических лиц при приобретении, строительстве жилья и уплате процентов по кредитам на эти цели.

<sup>10</sup> Среднее время ожидания рассчитано как общее число семей очередников, деленное на число очередников, улучшивших жилищные условия в определенном году.

<sup>11</sup> В отношении категорий граждан, установленных по профессионально-должностному критерию, в федераль-

ных законах часто содержатся поручения федеральным органам исполнительной власти установить отдельные параметры предоставления жилищной поддержки своими нормативными правовыми актами.

<sup>12</sup> Пунктом 5 части 1 статьи 14 ЖК РФ, полномочие органов местного самоуправления в сфере жилищных отношений в части предоставления жилого помещения сформулировано как «предоставление в установленном порядке **малоимущим** гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда». Аналогичные формулировки содержатся в статьях 14 – 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающих перечень вопросов местного значения для различных видов муниципальных образований.

<sup>13</sup> В соответствии с частью 8 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», указанное полномочие относится к расходным обязательствам субъекта Российской Федерации.

<sup>14</sup> Части 1 – 3 статьи 23.2 Федерального закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах».

<sup>15</sup> Часть 2 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

<sup>16</sup> Пунктом 5 части 1 статьи 14 ЖК РФ, полномочие органов местного самоуправления в сфере жилищных отношений в части предоставления жилого помещения сформулировано как «предоставление в установленном порядке **малоимущим** гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда». Аналогичные формулировки содержатся в статьях 14 – 16 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающих перечень вопросов местного значения для различных видов муниципальных образований.

<sup>17</sup> Часть 2 статьи 52 ЖК РФ.

<sup>18</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г. № 3268-р.

<sup>19</sup> Жилищная обеспеченность ниже минимального уровня, установленного соответствующими нормативными правовыми актами.

<sup>20</sup> Например, граждане, проживающие в оползневой зоне Малгобекского района Республики Ингушетия, граждане, жилые помещения которых утрачены в результате чрезвычайной ситуации, сложившейся вследствие пожаров в населенных пунктах на территории Сибирского федерального округа в апреле 2017 г. и др.

<sup>21</sup> Часть 1 статьи 51 ЖК РФ.

<sup>22</sup> Рассчитано автором по данным формы статистического наблюдения Росстата 4-жилфонд. Следует также учитывать, что, по тем же данным Росстата, 68% семей, получивших жилые помещения по договору социального найма, не состояли на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (внеочередное предоставление жилых помещений).

<sup>23</sup> Рассчитано автором по данным формы статистического наблюдения Росстата 4-жилфонд.

<sup>24</sup> По данным Единой государственной информационной системы социального обеспечения, в сентябре 2022 года в списке на обеспечение жильем находилось 292 125 детей-сирот. При этом обеспечены жильем с начала года были только 13 558 человек. Подробный анализ проблем жилищного обеспечения детей-сирот представлен Счетной палатой Российской Федерации в Отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов». Доступ по ссылке: <https://ach.gov.ru/checks/k-nachalu-2020-goda-bolee-190-tys-detey-sirot-nepoluchili-zhile-na-kotoroe-imeyut-pravo>

<sup>25</sup> Подробный анализ проблем жилищного обеспечения инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, представлен Счетной палатой Российской Федерации в Отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации в 2018–2019 годах мер по улучшению жилищных условий отдельных категорий граждан, предусмотренных Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Доступ по ссылке: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/3cf/3cf06e72efb35c7ab6c0e621e6f83b74.pdf>

<sup>26</sup> В настоящее время в соответствии с частью 2 статьи 60 ЖК РФ договор социального найма заключается без установления срока.

<sup>27</sup> В настоящее время в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 91.3 ЖК РФ жилые помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования не могут быть предоставлены малоимущим гражданам, поскольку не предусмотрено предоставление указанных субсидий.