

**Принято на заседании Совета  
19 мая 2022 г.  
№ 219-3/2022**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ  
по проекту федерального закона № 101186-8 «О внесении изменений в  
статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации»**

Проект федерального закона № 101186-8 «О внесении изменений в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Проектом предлагается внесение в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) изменений, предусматривающих предоставление многодетным семьям права на первоочередное обеспечение жилыми помещениями по договорам социального найма. Согласно пояснительной записке к Проекту указанная мера «позволит существенно помочь многодетным семьям в решении базового жилищного вопроса, а также может стать дополнительным стимулом для семей с одним или двумя детьми стать многодетной семьей».

В целом идея оказания многодетным семьям помощи в улучшении их жилищных условий заслуживает поддержки, однако анализ текста Проекта приводит к выводу об отсутствии у его разработчиков концептуального подхода к решению поставленной задачи, половинчатости и фрагментарности предлагаемых изменений. По существу его положений необходимо отметить следующее.

1. Проектом предусмотрено дополнение статьи 57 ЖК РФ новой частью 2.1 следующего содержания: «В первоочередном порядке жилые помещения по договорам социального найма предоставляются многодетным

семьям». Таким образом, по существу предлагается вернуться к регулированию, существовавшему до введения в действие ЖК РФ, а именно частично восстановить в законодательстве положения пункта 8 статьи 36 Жилищного кодекса РСФСР 1983 года, предусматривавшие предоставление права на первоочередное обеспечение жилыми помещениями «матерям, которым присвоено звание «Мать-героиня», многодетным семьям (имеющим трех и более детей) и одиноким матерям». Следует заметить, что согласно статье 36 Жилищного кодекса РСФСР право на первоочередное обеспечение жилыми помещениями закреплялось за одиннадцатью категориями граждан, а также законодательством Союза ССР и РСФСР допускалась возможность закрепления права на первоочередное предоставление жилого помещения другим категориям граждан. В ходе реформы жилищного законодательства от подобного регулирования было решено отказаться, в том числе в связи с выявленной неэффективностью.

В соответствии с действующим жилищным законодательством (статья 57 ЖК РФ) жилые помещения из государственного и муниципального жилищных фондов предоставляются по договорам социального найма нуждающимся в улучшении жилищных условий малоимущим гражданам в порядке очередности. Очередность определяется временем принятия граждан на учет и, соответственно, временем включения их в списки нуждающихся в жилье. Все принятые на учет граждане включаются в единый список. Граждане, за которыми в силу части 2 статьи 57 ЖК РФ признано право на внеочередное обеспечение жильем, в случае если оно не было предоставлено сразу после обращения, включаются в единый список и одновременно в список граждан, имеющих право на предоставление жилья вне очереди.

Согласно части 2 статьи 57 ЖК РФ установлены только две категории лиц, за которыми признано право на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма: 1) граждане, проживающие в помещениях, признанных в установленном порядке непригодными для проживания; 2) граждане при наличии тяжелых форм хронических

заболеваний, поименованных в Перечне, утвержденном приказом Минздрава России от 29 ноября 2012 г. № 987н «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире». Иными словами, правом на внеочередное предоставление жилого помещения наделяются исключительно граждане, пребывающие в экстраординарных обстоятельствах, когда продолжение проживания в жилом помещении связано с опасностью причинения вреда их жизни и здоровью.

Принятие нормы о первоочередном порядке предоставления жилых помещений по договорам социального найма многодетным семьям повлечет за собой по сути возвращение к «многоочередности» и серьезное усложнение учета нуждающихся в предоставлении жилья. Все граждане, принятые на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, независимо от того, имеют ли они право быть обеспечены жилищем в общем, первоочередном или внеочередном порядке, будут подлежать включению в единый список и одновременно в списки граждан, имеющих право на предоставление жилья во внеочередном или первоочередном порядке. Таким образом, в дополнение к вполне абсурдной многолетней очереди, состоящей из граждан - «внеочередников», с высокой долей вероятности возникнет и очередь из числа многодетных семей – «первоочередников», что в свою очередь может повлечь не только дополнительные сложности в учете лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, но и трудности в осуществлении эффективного контроля за распределением жилья из государственных и муниципальных жилых фондов. Следствием наличия крайне незначительного числа жилых помещений, ежегодно поступающих для распределения среди очередников, становится квотирование, неминуемо порождающее конкуренцию между разными категориями очередников. Это чревато непрозрачностью процедур и повышенной вероятностью разного рода злоупотреблений. Подобный пессимизм основан на том, что, как указано в финансово-экономическом обосновании к Проекту, его принятие и

реализация «не повлечет расходов за счет средств федерального бюджета». Следовательно, право многодетных семей на первоочередное предоставление жилых помещений по договорам социального найма не будет подкреплено дополнительными финансовыми ресурсами, и, следовательно, обречено превратиться в декларацию о добрых намерениях и породить иллюзии, а впоследствии обернуться ростом разочарованности и снижением доверия к органам государственной власти и местного самоуправления.

Обоснованность изложенных аргументов подтверждается данными о ситуации, сложившейся в настоящее время в сфере обеспечения граждан жилыми помещениями. Так, в 2021 году правом на бесплатное обеспечение жильем обладали 140 различных категорий наших соотечественников. К ним относятся, в частности, определенные категории военнослужащих, педагогические работники, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, сотрудники органов внутренних дел, спасатели аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований МЧС России, больные заразными формами туберкулеза и др. (подпункт 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», статья 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 – 1945 годов», постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 1996 г. № 505 «Об обеспечении жилищными сертификатами граждан Российской Федерации, ставших инвалидами, и семей граждан, умерших (погибших) вследствие чернобыльской катастрофы, нуждающихся в улучшении жилищных условий» и др.).

По состоянию на 1 января 2021 г. на учете нуждающихся в жилых помещениях (имеющих право на предоставление социальной выплаты) состоят 854,3 тыс. семей, подлежащих обеспечению жильем (государственная программа Российской Федерации «Обеспечение

доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710 (далее – Государственная программа)). В то же время многочисленные примеры свидетельствуют о неэффективности существующей системы учета и обеспечения нуждающихся в жилье граждан из числа социально незащищенных групп населения. Так, по данным Единой государственной информационной системы социального обеспечения, численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем, составляет 283,2 тыс. человек (Государственная программа). Согласно отчету, представленному Счетной палатой Российской Федерации, на 1 января 2019 г. число лиц указанной категории, право на получение жилья которых возникло, но не было реализовано, составляло 175 тыс. человек, на начало 2020 года данное число выросло до 191 тыс. человек, а к августу 2021 года уже составляло 199,7 тыс. человек (раздел 4.3 Приложения № 10 Отчета о работе направления аудита социальной защиты и культуры Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году). По расчетам аудиторов Счетной палаты Российской Федерации в среднем по стране срок ожидания детьми-сиротами квартир, которые должны быть предоставлены «во внеочередном порядке», составляет 6 – 7 лет.

Также по данным Счетной палаты Российской Федерации неприемлемая ситуация сложилась и с предоставлением жилых помещений нуждающимся в улучшении жилищных условий малоимущим инвалидам, которых насчитывается 63 тыс. человек. В 2019 году только 3 процента граждан из числа инвалидов смогли улучшить свои жилищные условия.

Еще хуже обстоят дела с предоставлением жилых помещений другим категориям очередников. Согласно экспертным оценкам специалистов Фонда «Институт экономики города» средняя продолжительность ожидания очередниками получения жилья составляет более 20 лет. При этом очередь продвигается в основном за счет выбытия из нее очередников в связи со

смертью члена семьи, что, естественно, приводит к улучшению жилищных условий семьи в целом и, как следствие, снятию с учета нуждающихся, либо вследствие приобретения квартир в собственность, в том числе посредством участия в различных федеральных и региональных программах по предоставлению льготного кредита, субсидии на приобретение жилья или государственной поддержки в иной форме. В 2020 году был решен жилищный вопрос только 28,3 тыс. семей (предоставлено из федерального бюджета 32,1 млрд. рублей) из общего числа 854,3 тыс. семей, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий (Государственная программа).

2. Вместе с тем многодетным семьям, в том числе состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставляется право на получение государственной поддержки в форме жилищных субсидий. Кроме того, Федеральным законом от 3 июля 2019 г. № 157-ФЗ «О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и о внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» предусмотрены меры государственной поддержки семей, у которых в период с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2022 г. родился третий ребенок или последующие дети и которые являются заемщиками по ипотечному кредиту, в виде предоставления 450 тыс. рублей на погашение обязательств по ипотечному жилищному кредиту (займу).

В современных условиях при ежегодном наращивании в стране объемов жилищного строительства (согласно данным Министерства строительства Российской Федерации в 2020 году объем ввода жилья составил 82,2 млн. кв. метров, а в 2021 году – 92,6 млн. кв. метров) социальное жилье, включая жилые помещения для последующего предоставления по договорам социального найма, практически не строится, путь признания за многодетными семьями права на первоочередное предоставление жилого помещения по договорам социального найма следует

оценивать как архаичный и тупиковый. Усилия надлежит прилагать в направлении оказания многодетным семьям государственной поддержки в целях улучшения жилищных условий с использованием механизмов государственного субсидирования, льготного кредитования, списания задолженности по жилищному кредиту в части или полностью при наступлении определенных социально одобряемых условий.

В число приоритетных направлений реализации Государственной программы наряду с обеспечением жильем молодых семей, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, необходимо включить многодетные семьи, что позволило бы решить вопросы финансирования посредством предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

3. В проектируемой редакции части 2.1 статьи 57 ЖК РФ разработчиками Проекта употреблено словосочетание «многодетные семьи». При этом дефиниция этого понятия в Проекте отсутствует. Следует констатировать, что федеральное законодательство не содержит определения понятия «многодетная семья». В соответствии с пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» определение категорий семей, которые относятся к многодетным и нуждаются в дополнительной социальной поддержке, с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона, отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в законодательстве субъектов Российской Федерации при определении понятия «многодетная семья» использованы разные подходы и критерии. Так, согласно части 1 статьи 2 Закона города Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» под многодетной семьей понимается семья, в которой родились и

(или) воспитываются трое и более детей (в том числе усыновленные, а также пасынки и падчерицы) до достижения младшим из них возраста 16 лет, а обучающимся в образовательном учреждении, реализующем общеобразовательные программы, - 18 лет.

Согласно абзацу пятому статьи 2 Закона Московской области от 12 января 2006 г. № 1/2006-ОЗ «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области» термин «многодетная семья» определен как лица, состоящие в зарегистрированном браке, либо матери (отцы), не состоящие в зарегистрированном браке, и их трое и более детей (родившиеся и (или) усыновленные (удочеренные), пасынки и падчерицы) в возрасте до 18 лет, а также достигшие совершеннолетия один или несколько детей при условии, что совершеннолетние дети обучаются в образовательных организациях всех типов по очной форме обучения и не достигли 23 лет.

Согласно статье 2 Закона Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 г. № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» многодетная семья – это семья (неполная семья), имеющая в своем составе трех и более детей (в том числе усыновленных, находящихся под опекой/попечительством) в возрасте до 18 лет.

В то же время в статье 1.3 Областного закона Ленинградской области от 17 ноября 2017 г. № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» многодетная семья определена как семья (единственный родитель), имеющая (имеющий) трех и более детей, в том числе совершеннолетних в возрасте до 23 лет, обучающихся в образовательных организациях по очной форме обучения.

В Чувашской Республике, Республике Марий Эл, Республике Ингушетия и некоторых других субъектах Российской Федерации понятие «многодетная семья» определено как семья, воспитывающая трех и более детей в возрасте до 18 лет (статья 1 Закона Чувашской Республики от 1 апреля 2011 г. № 10 «О предоставлении земельных участков многодетным семьям в Чувашской Республике», статья 1 Закона Республики Марий Эл от



2 декабря 2004 г. № 50-3 «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан в Республике Марий Эл», статья 22 Закона Республики Ингушетия от 29 ноября 1999 г. № 27-РЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства» и др.).

Указом Президента Республики Татарстан от 17 марта 2001 г. № УП-216 «О дополнительных мерах по улучшению жилищных условий многодетных семей» установлено, что к числу многодетных относятся семьи, имеющие пять и более детей, проживающих с родителями и не образовавших свои семьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий.

Приведенные примеры не позволяют четко определить, какими критериями руководствовались разработчики Проекта, включая в него термин «многодетная семья», и, следовательно, установить какие категории семей предполагается наделить правом на первоочередное предоставление жилых помещений по договорам социального найма.

4. В соответствии с пунктом «а» части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятом Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД, при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должна быть представлена пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта. Необходимо констатировать, что пояснительная записка к Проекту по своему содержанию не соответствует указанным требованиям, поскольку не содержит описания предмета правового регулирования и концепции Проекта, а также обоснования необходимости его принятия.

5. Особо следует указать на отсутствие в Проекте положений, регламентирующих порядок вступления закона в силу.

Необходимость совершенствования действующего законодательства, в том числе жилищного, в направлении всемерной поддержки многодетных семей очевидна. Однако для получения ожидаемого результата изменения законодательства должны быть не только всесторонне обоснованными, продуманными, но и опираться на соответствующие материальные предпосылки и финансовое обеспечение за счет дополнительных бюджетных ассигнований. Предлагаемые Проектом изменения законодательства не позволяют разрешить обозначенные в пояснительной записке проблемы, которые требуют более глубокой проработки и поиска иного, более подходящего решения.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 101186-8 «О внесении изменений в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников