

**Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему:
«Повышение эффективности инструментов социальной защиты граждан-
потребителей услуг ЖКХ»**

30 ноября 2020 года

город Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по ЖКХ, строительству и дорогам проведен круглый стол на тему: «Повышение эффективности инструментов социальной защиты граждан-потребителей услуг ЖКХ» (далее – круглый стол, мероприятие).

В круглом столе приняли участие члены Общественной палаты, представители исполнительных и законодательных органов государственной власти Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных объединений, а также представители отраслевого сообщества и общественные эксперты.

Участники круглого стола рассмотрели актуальные проблемы, связанные с предоставлением гражданам мер социальной поддержки (льгот и субсидий) по оплате жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ), региональные практики предоставления гражданам указанных мер поддержки, а также предложили пути совершенствования действующих инструментов.

В Общественную палату из различных субъектов Российской Федерации поступают сообщения о трудностях, с которыми сталкиваются граждане при получении льгот и субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг. При этом в поступающих в Общественную палату обращениях указывается на то, что, несмотря на действующие ограничения, стоимость таких услуг в субъектах Российской Федерации постоянно увеличивается, что приводит к

формированию дополнительных расходов жителей соответствующих регионов¹.

В силу статьи 159 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК) и пункта 2 Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – Правила), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 761 (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 761), субсидии предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилья и коммунальных услуг превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Размер субсидий зависит от размера расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанных исходя из региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и из регионального стандарта максимально допустимой доли расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (пункт 20 Правил).

Согласно части 2 ЖК и пункту 3 Правил право на субсидии имеют:

- пользователи жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов;
- наниматели по договорам найма жилых помещений частного жилищного фонда;
- члены жилищных кооперативов;
- собственники жилых помещений.

¹ Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 417-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введен механизм ограничения повышения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги. Во исполнение положений приведенного Федерального закона принято постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации», которое устанавливает принципы, порядок формирования и последующего применения вышеуказанных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги на долгосрочный период.

Субсидии предоставляются гражданам, не имеющим задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, а также гражданам, заключившим и (или) выполняющим соглашения по ее погашению, по месту постоянного проживания. Как правило, субсидии предоставляются в виде денежной компенсации. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление субсидии путем перечисления средств лицу, которому в соответствии со статьей 155 ЖК вносится плата за жилое помещение и коммунальные услуги (статья 159 ЖК).

При этом дополнительные меры социальной поддержки, в том числе по оплате коммунальных услуг, могут быть установлены на уровне субъектов Российской Федерации².

Например, в городе Москве женщинам, достигшим возраста 55 лет, и мужчинам, достигшим возраста 60 лет, имеющим страховой стаж, необходимый для назначения страховой пенсии по старости, либо звание «Ветеран труда» или «Ветеран военной службы», получившим в установленном порядке один из указанных статусов, предоставляется дополнительная мера социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в размере 50% платы³.

Кроме того, в силу статьи 160 ЖК отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, могут также предоставляться компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов.

² Абзац 3 статьи 26.3-1 Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

³ Пункт 1 части 3 статьи 1 Закона города Москвы от 26 сентября 2018 года № 19 «О дополнительных мерах поддержки жителей города Москвы в связи с изменениями федерального законодательства в области пенсионного обеспечения»; пункты 1.1, 1.2, 1.4 Порядка присвоения гражданам статуса в целях предоставления им дополнительных мер социальной поддержки, установленных Законом города Москвы от 26 сентября 2018 г. № 19 «О дополнительных мерах поддержки жителей города Москвы в связи с изменениями федерального законодательства в области пенсионного обеспечения», утвержденных постановлением Правительства города Москвы от 29 декабря 2018 года № 1713-ПП «О получении статуса жителями города Москвы в целях предоставления им дополнительных мер социальной поддержки, установленных в связи с изменениями федерального законодательства в части повышения пенсионного возраста».

Однако, согласно сообщениям участников мероприятия, в ходе фактической реализации своего права на получение мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг граждане сталкиваются со значительным количеством проблем и трудностей, что не позволяет признать действующий механизм эффективным в полной мере.

Указанные проблемы приобретают особую актуальность в условиях введения ограничительных мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Так, ввиду введенных ограничений многие организации были вынуждены прекратить (приостановить) свою деятельность, что привело к потере работы гражданами и снижению доходов соответствующих домохозяйств. При этом в силу пункта 32 Правил совокупный доход семьи или одиноко проживающего гражданина для предоставления субсидии определяется за 6 календарных месяцев. Отсчет указанного 6-месячного периода начинается за 6 месяцев до месяца подачи заявления о предоставлении субсидии.

Таким образом, складывается ситуация, когда гражданин, потерявший работу (имеющий снижение дохода), в течение 6 месяцев не может получить такую субсидию.

Отдельные проблемы связаны с декларируемой в части 5 статьи 159 ЖК нормой о предоставлении субсидии гражданам при отсутствии у них задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению. По сообщениям участников круглого стола, при заключении соглашения по погашению задолженности, предусмотренного в части 5 статьи 159 ЖК, сложности возникают. Так, например, в случаях возникновения задолженности соответствующие управляющие организации вынуждены привлекать заемные средства для оплаты предоставленных ресурсоснабжающими организациями услуг, что в свою очередь предполагает плату за обслуживание таких средств (определенную процентную ставку), с учетом которой формируется цена соглашения. Ввиду указанного должники не соглашались с предложенными

условиями, что приводит к росту долга и невозможности получения мер социальной поддержки.

Кроме того, в соответствии с пунктом 56 Правил предоставление субсидий может быть приостановлено по решению уполномоченного органа при условии неуплаты получателем субсидии текущих платежей за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в течение 2 месяцев. Таким образом, дополнительные ограничения по назначению субсидии в случае непогашенной задолженности ведут, по мнению участников слушаний, к увеличению числа должников, не имеющих возможности расплатиться с долгами.

Помимо изложенного, участники мероприятия также обратили внимание на процедуру назначения мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и избыточность требований к перечням подтверждающих документов, которые в силу вышеприведенных норм федерального законодательства в разных субъектах Российской Федерации могут отличаться.

Так, например, согласно пункту 2.5.1 Административного регламента предоставления государственной услуги города Москвы «Предоставление мер социальной поддержки по оплате жилого помещения, коммунальных услуг и услуг связи», утвержденного постановлением Правительства Москвы от 27 марта 2012 года № 111-ПП, для получения государственной услуги «Предоставление мер социальной поддержки по оплате жилого помещения, коммунальных услуг и услуг связи» заявитель должен предоставить следующие документы:

- 1) заявление о предоставлении меры социальной поддержки;
- 2) документ, удостоверяющий личность заявителя (паспорт);
- 3) документ, подтверждающий право на меру социальной поддержки (например, удостоверение ветерана труда, пенсионное удостоверение, справка о присвоенной категории инвалидности и пр.);
- 4) документы, подтверждающие правовые основания владения и пользования заявителем жилым помещением (при первичном обращении);

5) документы, подтверждающие правовые основания отнесения лиц, проживающих совместно с заявителем, к членам его семьи;

6) справка об отсутствии оформленных мер социальной поддержки по месту регистрации в случае, если у заявителя в собственности более одного жилого помещения, или при обращении за предоставлением мер социальной поддержки по месту пребывания;

7) документ, удостоверяющий личность представителя, и доверенность на него (в случае обращения представителя заявителя).

Развитие государственных цифровых сервисов и переход государственных органов на электронный документооборот во многом облегчает гражданам необходимость предоставления столь обширного перечня документов.

Вместе с тем, по мнению участников мероприятия, для отдельных категорий граждан (пожилые граждане, граждане с ограниченными возможностями здоровья и др.) сбор и предоставление такого количества документов может вызвать значительные затруднения.

Для граждан, проживающих в отдаленных регионах России, учитывая отсутствие стабильной интернет-связи, требование о предоставлении подобного избыточного перечня документов может повлечь невозможность получения мер социальной поддержки.

Учитывая вышеизложенное, участники мероприятия согласились с необходимостью выработки наиболее упрощенного механизма предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг соответствующим категориям граждан. Так, представляется целесообразным рассмотреть возможность назначения мер государственной социальной поддержки в беззаявительном порядке с использованием инструментов межведомственного взаимодействия соответствующих органов государственной власти.

Кроме того, по мнению участников круглого стола, представляется целесообразным проведение мониторинга порядка предоставления гражданам

мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в субъектах Российской Федерации в целях выявления и тиражирования наиболее эффективных практик, а также пресечения возможных злоупотреблений в рассматриваемой сфере.

По мнению участников мероприятия, действующие механизмы субсидирования также требуют дополнительного обсуждения в части обеспечения органами власти соблюдения при их предоставлении принципов адресности и применения критериев нуждаемости, а при определении объемов субсидий (компенсаций) – их соответствия принципам справедливости с учетом уровня доходов гражданина (семьи), а не только наличия специального статуса.

Актуальность повышения адресности при предоставлении социальной поддержки граждан не раз отмечалась Президентом Российской Федерации⁴, согласно подпункту «д» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 11 марта 2015 года № Пр-417ГС по итогам заседания президиума Государственного совета по социально-экономической ситуации в регионах, состоявшегося 24 февраля 2015 года, Правительству Российской Федерации в целях обеспечения социальной справедливости поручено внести в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на совершенствование мер социальной поддержки граждан, исходя из обязательности соблюдения принципов адресности и нуждаемости.

Однако до настоящего времени принципы адресности и нуждаемости не нашли в полной мере своего отражения и оформления в законодательстве сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Помимо этого, по мнению участников мероприятия, необходимо пересмотреть установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2005 года № 541 «О федеральных стандартах оплаты

⁴ Встреча с руководителями Федерации независимых профсоюзов России 27 октября 2015 года <http://kremlin.ru/events/president/news/50573>

⁴ Совещание по вопросам подготовки бюджета на 2016 год 22 сентября 2015 года <http://kremlin.ru/events/president/news/50344>

жилого помещения и коммунальных услуг» федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в размере 22 процентов.

Представляется, что рассматриваемый показатель необоснованно завышен, что в свою очередь приводит к искусственному занижению количества граждан, нуждающихся в мерах государственной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. В условиях финансово-экономической нестабильности, на фоне негативной санитарно-эпидемиологической ситуации видится рациональным усиление социальной защиты наиболее уязвимых категорий населения путем снижения расходов малоимущих семей на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, что частично компенсирует падение их доходов.

Указанная проблема обсуждалась в ходе «правительственного часа» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшегося 20 марта 2019 года, по итогам которого Правительству Российской Федерации было рекомендовано поручить Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации рассмотреть вопрос об установлении федерального стандарта предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и установить размер максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи не более 15 процентов⁵.

Согласно сообщениям представителей Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, принявших участие в круглом столе, данный вопрос находится в работе и в настоящее время рассматривается установление поэтапного снижения федерального стандарта в целях снижения финансовой нагрузки на бюджеты бюджетной

⁵ пункт 17 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 мая 2019 № 6192-7 ГД «Об информации Министра труда и социальной защиты Российской Федерации М.А. Топилина»

системы Российской Федерации. Однако в сложившихся экономических условиях реализация подобной меры представляется затруднительной.

Вместе с тем участники мероприятия отметили целесообразность вовлечения в данную работу экспертного сообщества с целью выработки наиболее оптимальных, обоснованных и эффективных механизмов разрешения сложившейся ситуации.

Кроме того, по мнению участников мероприятия, одной из ключевых проблем в рассматриваемой области является недостаточная информированность граждан о наличии права на государственную поддержку.

Учитывая значительное количество реализуемых мер социальной поддержки, установленных как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях, а также специфику их назначения и предоставления, зачастую получателям таковых затруднительно разобраться во всех действующих требованиях, что в свою очередь приводит к отсутствию поддержки.

Так, например, как отмечалось выше, в ЖК предусматриваются субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (статья 159 ЖК), а также компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов (статья 160 ЖК), компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме (статья 169 ЖК) и другие. При этом отличаются как порядок их установления, так и порядок их предоставления, а также круг лиц, имеющих право на указанные меры государственной поддержки. При этом в субъектах Российской Федерации приведенные аспекты дополняются соответствующей спецификой, а также дополнительными мерами поддержки.

По мнению участников мероприятия, важно обеспечить граждан четкой, понятной и достоверной информацией о полагающихся им мерах поддержки. При этом целесообразно предусмотреть возможность получения такой информации в автоматизированной форме (гражданин предоставляет данные и

получает полный перечень возможных мер поддержки), как в электронной форме, так и при личном обращении в соответствующий орган власти.

Соглашаясь с безусловной важностью решения сложившихся проблем в области предоставления льгот по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, участники мероприятия отметили необходимость повышения энергоэффективности жилищно-коммунального хозяйства, позволяющего обеспечить необходимое качество жизни граждан при одновременном снижении потребления коммунальных ресурсов.

По мнению участников круглого стола, повышение энергоэффективности жилищно-коммунального хозяйства позволит сэкономить от 20 до 50 % соответствующих расходов. При этом подобного рода мероприятия, направленные на повышение эффективности потребления жилищно-коммунальных услуг, могут и должны стать дополнительным стимулом для внедрения энергоэффективных технологий.

По итогам анализа вышеприведенных проблем и предложений участники мероприятия согласились с их тесной взаимоувязанностью, что в свою очередь диктует необходимость разработки и реализации комплексной, целостной и поступательной стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, а также общественную важность и значимость социальной поддержки уязвимых категорий граждан, Общественная палата рекомендует:

Правительству Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Разработки и реализации законодательного механизма повышения соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки при оплате услуг и иных платежей в сфере жилищно-коммунального хозяйства, основанного на оказании

гражданам дифференцированной помощи с учетом принципов равенства и справедливости, а также на точности адресата.

2. Разработки и реализации мероприятий, направленных на обеспечение информированности населения о возможности получения государственных мер социальной поддержки в автоматизированной форме (гражданин предоставляет данные о себе и получает полный перечень предусмотренных мер поддержки), как в электронной форме, так и при обращении в соответствующий орган.

3. Популяризации разумного потребления коммунальных услуг, в том числе путем внедрения и реализации просветительских и информационных программ.

**Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации,
Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации**

Рассмотреть возможность:

1. Обеспечения разработки и общественного обсуждения упрощенного механизма предоставления мер социальной поддержки имеющим на них в силу закона категориям граждан, в том числе в беззаявительном порядке.

2. Разработки проекта федерального закона о внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», направленных на установление возможности предоставления субсидий (компенсаций) гражданам, имеющим задолженность (при наличии подтвержденных в судебном порядке уважительных причин – потеря работы и (или) значительное сокращение либо полная утрата доходов и т.п.).

3. Разработки проекта постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающего внесение изменения в пункт 32 Правил

предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», предусматривающих сокращение периода расчета совокупного дохода семьи или одиноко проживающего гражданина для предоставления субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг с 6 до 2 месяцев при наличии уважительных причин (например, в случае потери работы и (или) значительного сокращения либо полной утраты дохода одним или несколькими членами семьи, одиноко проживающим гражданином).

4. Проведения мониторинга порядка предоставления гражданам мер социальной поддержки в сфере жилищно-коммунального хозяйства в субъектах Российской Федерации в целях выявления и тиражирования наиболее эффективных практик, а также выявления установления избыточных требований и пресечения возможных злоупотреблений в рассматриваемой сфере.