


УТВЕРЖДАЮ

Президент Российской Федерации

 В.Путин  
17.7.2019

Пр-1382

**ПЕРЕЧЕНЬ ПОРУЧЕНИЙ**  
**Президента Российской Федерации**  
**по результатам проверки исполнения законодательства и**  
**решений Президента Российской Федерации по вопросам**  
**жилищного строительства**

1. Правительству Российской Федерации совместно с высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации:

а) в целях улучшения жилищных условий населения и увеличения к 2024 году объемов строительства жилья в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» обеспечить:

разработку дополнительных механизмов обеспечения жильем граждан, имеющих невысокий уровень доходов, на условиях его сохранения в публичной собственности;

централизацию на уровне субъектов Российской Федерации функции технического заказчика по строительству жилищного фонда социального использования.

Срок – 10 октября 2019 г.;

б) обеспечить формирование земельных участков для предоставления под индивидуальное жилищное строительство и достижение объемов ввода такого жилья к 2024 году на уровне свыше 40 млн. кв. метров в год, предусмотрев утверждение планов реализации комплексных проектов индивидуального жилищного строительства на таких земельных участках, включающих мероприятия по подготовке соответствующей инфраструктуры и индустриальному строительству домов;

в) при участии субъектов естественных монополий в сфере электро-, газо-, теплоснабжения обеспечить синхронизацию инвестиционных программ таких ресурсоснабжающих организаций с документами территориального планирования.

Доклад – до 1 декабря 2019 г., далее – один раз в полугодие;

г) представить предложения о целесообразности ограничения однократным предоставлением за счет бюджетных средств субсидий гражданам на выплату первоначального взноса или компенсации процентной ставки по ипотечным (жилищным) кредитам.

Срок – 1 сентября 2019 г.;

д) разработать требования по обеспечению архитектурного облика многоквартирных домов и качественных характеристик жилых помещений.

Доклад – до 1 декабря 2019 г., далее – один раз в полугодие.

Ответственные: Медведев Д.А., высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

2. Генеральной прокуратуре Российской Федерации при участии Минстроя России и Роспотребнадзора провести комплексную проверку соблюдения законодательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при осуществлении функций по контролю за качеством возводимых жилых домов.

Срок – 1 декабря 2019 г.

Ответственные: Чайка Ю.Я., Якушев В.В., Попова А.Ю.

## **ИНФОРМАЦИЯ**

### **о результатах проверки исполнения законодательства и решений Президента Российской Федерации по вопросам жилищного строительства**

Контрольным управлением Президента Российской Федерации проведена проверка исполнения законодательства и решений Президента Российской Федерации по вопросам жилищного строительства.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлены задачи по увеличению объема жилищного строительства до 120 млн. кв. метров и улучшению жилищных условий для более 5 млн. семей в год.

В этой связи утверждены национальный проект «Жилье и городская среда», федеральный проект «Жилье» (далее – Национальный проект, Федеральный проект соответственно), предусматривающие достижение вышеуказанных показателей, в том числе путем стимулирования программ по развитию жилищного строительства в субъектах Российской Федерации, эффективного использования земель и обеспечения жильем льготных категорий граждан. Во всех субъектах Российской Федерации утверждены соответствующие региональные проекты.

Вместе с тем проверка показала, что принятые на сегодняшний день Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации меры не гарантируют достижения обозначенных выше показателей.

Начиная с 2015 года отмечается тенденция их снижения. Так, в 2015 году введено 85,3 млн. кв. метров жилья, в 2018 году – 75,3 млн. кв. метров, при этом свыше 40% строительства приходится на 10 регионов, а его спад по результатам 2018 года зафиксирован в 49 регионах. В связи с этим сократился выпуск строительных материалов, недозагрузка производственных мощностей отрасли составила 35 – 40%.

В то же время декомпозиция показателей на региональный уровень осуществлялась умножением объема ввода жилья в эксплуатацию в 2017 году на коэффициент 1,5 без проведения необходимого анализа, учитывающего количество граждан, уровень доходов, планы по созданию новых рабочих мест, состояние жилищного фонда, объемы незавершенного строительства, наличие потенциальных застройщиков, имеющиеся бюджетные ресурсы и т.п.

В целом ряде регионов отмечается устойчивое снижение численности экономически активного населения. Так, во Владимирской и Ивановской областях с 2005 по 2017 годы она сократилась на 8,9 и 6,3% соответственно.

Не способствует формированию платежеспособного спроса населения на жилье отсутствие роста доходов, в частности, в Республике Тыва, Забайкальском и Камчатском краях, Брянской, Иркутской, Мурманской и Еврейской автономной областях.

Более 20% граждан 11 регионов имеют денежные доходы ниже величины прожиточного минимума (республики Алтай, Ингушетия, Калмыкия, Марий Эл, Саха (Якутия) и Тыва, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская и Чеченская республики, Забайкальский край, Еврейская автономная область).

В свою очередь, на фоне падения реальных доходов населения продолжает фиксироваться рост стоимости жилья на первичном и вторичном рынках. Так, средняя стоимость жилья за 1 кв. метр на первичном рынке начиная с 2012 года выросла с 45,0 до 61,8 тыс. рублей (на 27,1%), на вторичном рынке – с 51,9 до 54,9 тыс. рублей (на 5,5%).

Согласно данным социологического опроса ФСО России, проведенным в период с 11 по 29 декабря 2018 г. в целях изучения общественного мнения о доступности приобретения (строительства) жилья, подавляющее большинство респондентов (44,7%) считают, что не могут его приобрести, в том числе с использованием ипотечного кредита. Приобретение жилья доступно лишь 3,8% респондентов.

Между тем одна из задач, поставленных Главой государства (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»), – снижение к 2018 году стоимости 1 кв. метра жилого помещения на 20% путем увеличения объема ввода в эксплуатацию жилья экономического класса.

Несмотря на это, Федеральным проектом запланировано дальнейшее увеличение стоимости жилых помещений в 2019–2022 годах более чем на 7,5% ежегодно, что выше целевого показателя по инфляции на 4%. При этом сделан акцент на модельное жилье, понятие которого отсутствует в законодательстве.

В этих условиях в ряде регионов (Кабардино-Балкарская Республика, Ставропольский край, Брянская и Московская области) отмечается наличие построенного и длительное время не востребованного на рынке жилья, анализ объемов и причин

отсутствия спроса на которое при формировании Федерального проекта Минстроем России не проводился.

В ходе проверки установлено, что в целом ряде региональных проектов показатели по объему ввода жилья установлены ниже, чем в Федеральном проекте для соответствующих субъектов Российской Федерации. В результате их реализации в 2024 году предусмотрено возвести в общей сложности только 85,9 млн. кв. метров жилья, что на 34,1 млн. кв. метров меньше федерального показателя.

В этой связи, принимая во внимание падение объемов жилищного строительства в последние годы, большинство регионов обратилось в Минстрой России с просьбой уменьшить показатели на 2019 – 2021 годы в общей сложности на 18, 23 и 15% соответственно.

С учетом предлагаемых изменений в 2022 году запланирован рост объемов жилищного строительства на 24,1 млн. кв. метров, или на 30%, по сравнению с 2021 годом, однако механизмы, позволяющие обеспечить такой скачок, не имеют надлежащего организационного и финансово-экономического обоснования.

Достижению установленных целей может способствовать увеличение объемов ввода с 45 до 60 млн. кв. метров общей площади многоквартирных домов (далее – МКД) в год на рыночных условиях.

Вместе с тем в 2019 году прогнозируется дальнейший спад, одной из причин которого называется переход с 1 июля т.г. на систему проектного финансирования жилищного строительства с использованием счетов эскроу, исключающую возможность использования застройщиком средств дольщиков до ввода дома в эксплуатацию.

Условия перехода неоднократно корректировались, в результате, по мнению специалистов, для полного перехода отрасли на модель финансирования с использованием счетов эскроу понадобится 2,5 – 3 года, так как с учетом принятого порядка до 80% домов будут достраиваться по-старому.

По отдельным оценкам рынок покинет свыше трети застройщиков, прежде всего это некрупные и низкомаржинальные компании, которые не имеют возможности привлекать кредитные ресурсы на финансирование своих проектов.

Более того, продажа жилья на начальных стадиях строительства по ценам, близким к себестоимости, по крайней мере на первых этапах внедрения механизма финансирования через счета эскроу, может стать менее привлекательной для застройщиков. На сегодняшний день примерно 75 – 95% помещений в МКД реализуется до момента ввода их в эксплуатацию, половина таких квартир покупается с привлечением

ипотечных средств.

Таким образом, оценка мер, принятых в рамках внедрения указанных механизмов, показывает, что их реализация может привести к определенному удорожанию стоимости квартир и соответственно снижению спроса на жилье при падающих реальных доходах населения целого ряда регионов.

В этих условиях точкой роста могло бы стать возведение домов социального использования для исполнения обязательств перед отдельными категориями граждан.

Как показывает международный опыт, одним из решений проблемы является возможность поэтапного раскрытия счетов эскроу для застройщиков и привязка окончательного их раскрытия к вводу МКД в эксплуатацию. Такая практика имеет место в Польше и Индии, схожий механизм применяется в Германии, Канаде, Франции и Южной Корее, где осуществляется поэтапная оплата квартир в зависимости от стадии готовности дома.

Проект федерального закона № 674837-7, предусматривающий механизм поэтапного раскрытия счета эскроу для застройщика в целях увеличения объемов оборотных средств застройщиков и их финансовых возможностей, внесен в марте т.г. в Государственную Думу. В свою очередь, наиболее эффективно будет увязать обозначенный механизм с нормативно-закрепленным правом граждан на поэтапное внесение средств на соответствующие счета.

Также предусматриваются изменения пропорции по вводу жилых площадей в МКД и индивидуальных домах в сторону увеличения доли последних. Так, на индивидуальный жилой фонд приходится 40 млн. кв. метров, при этом долю этого жилья планируется увеличить. Это также требует решения вопроса обеспечения такого строительства землей, обустроенной соответствующей инфраструктурой. При этом разработка дополнительных механизмов поддержки строительства не завершена.

Следует отметить, что, по оценкам специалистов, порядка 40% ранее построенных индивидуальных жилых и дачных домов до настоящего времени не зарегистрировано в установленном порядке. В этой связи достижение показателя по объему ввода этого жилья может быть обеспечено за счет его регистрации, а не строительства нового, что не соответствует концепции Национального проекта.

Одним из ключевых факторов, ограничивающих жилищное строительство, является отсутствие земельных участков, в том числе для целей комплексного развития территорий, обустроенных социальной, коммунальной и транспортной инфраструктурой.

В Федеральном и региональных проектах отсутствуют сведения о потребностях регионов в создании инфраструктурных объектов, необходимых для обеспечения предусмотренных в них объемов ввода жилья, не определены конкретные мероприятия, взаимосвязанные с инвестиционными программами ресурсоснабжающих организаций, и источники финансирования. В результате дополнительные затраты в общей стоимости 1 кв. метра жилья, например, в Московском регионе составляют до 70%.

В целях устранения разницы в стоимости строительства, а также экономии направляемых на возведение объектов гражданского назначения бюджетных средств (до 20%) требуется проработать возможность поэтапной централизации функций технического заказчика и строительного контроля на региональном уровне по аналогии с федеральным автономным учреждением «Роскапстрой».

Проверка показала, что практика предоставления земель под жилищное строительство и для развития промышленности строительных материалов с использованием государственных институтов развития не оказывает существенного воздействия на увеличение объемов ввода жилья.

На 161 участке (4,5 тыс. гектаров), реализованном таким образом в 2012 – 2018 годах, было построено 3 млн. кв. метров жилых домов, или 0,7% суммарного ввода жилья. При этом квартиры в указанном жилищном фонде продавались по стоимости выше среднерыночной по регионам (в городах Киров, Краснодар, Курск).

В целях строительства объектов, предназначенных для производства строительных материалов в 15 субъектах Российской Федерации, в 2009 – 2017 годах реализованы 34 земельных участка общей площадью 285,3 гектара без проведения оценки состояния региональных рынков строительных материалов и имеющихся производственных мощностей.

Следует отметить, что ряд земельных участков продан юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, в числе основных видов деятельности которых не поименовано производство строительных материалов, изделий, конструкций (Карачаево-Черкесская Республика, Свердловская и Челябинская области, г. Санкт-Петербург). На сегодняшний день завершено возведение лишь 8 производств в 6 регионах.

Проверка показала, что за последние годы снизилось качество введенного в эксплуатацию жилищного фонда – уменьшение высоты потолков, толщины стен, упрощения архитектурного облика зданий.

Отмечается практика строительства квартир-студий общей площадью, не превышающей 25 кв. метров, без зонирования санузла.

Наблюдается устойчивый рост количества судебных исков, связанных с реализацией коммерческой недвижимости (апартаментов), в том числе под видом жилых помещений. В 2017 году по отношению к 2013 году количество таких споров возросло более чем в два раза.

Жилищный рынок продолжает характеризоваться дисбалансом спроса и предложения, что усугубляется отсутствием инструментов, позволяющих решать жилищную проблему гражданам со средними доходами и доходами ниже среднего, но не являющимися малоимущими, и предложения жилья в среднем и нижнем ценовых сегментах. Вместе с тем практика обеспечения жильем данной категории граждан по примеру европейских стран (Швейцария и Великобритания) и Китайской Народной Республики путем строительства жилья, предоставляемого в социальную аренду, не получила широкого применения.

Одним из приоритетных направлений Федерального проекта, влияющим на достижение поставленных целей, является выделение средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий по стимулированию программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации. На эти цели предусмотрено 97,8% общего финансового обеспечения Федерального проекта в 2018 – 2024 годах (271,2 млрд. рублей).

Вместе с тем ввод в эксплуатацию жилья при помощи указанных механизмов не превышает 10% от общих объемов ввода.

В свою очередь, для ряда регионов (Республика Адыгея, Забайкальский край, Магаданская, Мурманская, Сахалинская, Смоленская и Тверская области, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Еврейская автономная область), где запланировано существенное увеличение объемов жилищного строительства, субсидии из федерального бюджета региональным бюджетам в 2018 – 2019 годах не предусмотрены.

Как показала проверка, существуют риски недостижения установленных показателей по субъектам Российской Федерации и не только в связи с внедрением новой системы финансирования жилищного строительства посредством счетов эскроу.

Согласно региональным проектам основным инструментом достижения установленных показателей по увеличению объемов жилищного строительства, так же как и в Федеральном проекте, являются мероприятия по стимулированию программ развития



жилищного строительства.

Вместе с тем практически 60% субъектов Российской Федерации установили в своих проектах показатели ниже доведенных до них Минстроем России.

При этом большинство региональных проектов и Федеральный проект не предусматривают финансирование из внебюджетных источников, несмотря на то, что возведение жилых домов осуществляется в основном за счет средств застройщиков и граждан – участников долевого строительства.

Федеральным проектом предусмотрено достижение показателя по увеличению объемов жилищного строительства, в том числе путем обеспечения жильем отдельных категорий граждан.

На сегодняшний день для предоставления квартир 2,5 млн. семей, состоящих на учете, необходимо около 135 млн. кв. метров. При этом ежегодно строится только 7 млн. кв. метров, а количество семей, обеспечиваемых социальной недвижимостью, с 2010 года снизилось в 2 раза – до 123 тысяч.

Вместе с тем основным средством для указанной категории является предоставление социальных выплат на приобретение жилья, в том числе на вторичном рынке, что не способствует развитию нового жилищного строительства.

Причиной отсутствия у граждан возможности приобретения жилья на первичном рынке является значительное различие между рыночной стоимостью жилья, ежеквартально утверждаемой Минстроем России в целях расчета социальных выплат на его приобретение, и фактической рыночной стоимостью в регионах, разница в среднем по России превышает 30%.

Ввод в год свыше 20 млн. кв. метров жилой площади в социальных наемных домах, по мнению специалистов, позволит к 2025 году ликвидировать очередь.

Согласно паспорту федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» мероприятия проекта также направлены на стимулирование жилищного строительства. Предусмотрено расселение в период 2019 – 2024 годов не менее 9,56 млн. кв. метров аварийного жилищного фонда.

При этом условия указанного федерального проекта не влияют в значительной степени на увеличение объемов жилищного строительства, в связи с тем что предусматривают как строительство помещений для целей переселения граждан из непригодного для проживания жилищного фонда, так и их приобретение, в том числе на

вторичном рынке. Так, в 2012–2017 годах в целях расселения аварийного жилищного фонда было построено 17,5 млн. кв. метров, что составляет лишь 3,8% общего объема построенного в этот период жилья (465,2 млн. кв. метров).

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным поручить Правительству Российской Федерации принять дополнительные меры, направленные на стимулирование жилищного строительства в регионах.

Контрольное управление  
Президента Российской Федерации



1207192