



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Ленина пл., д.1, Архангельск, 163000 тел/факс (8182) 20-72-96
e-mail: upolnom@dvinaland.ru <http://www.pomorupolnom.ru>
ОКПО 10380624, ОГРН 1022900507904, ИНН/КПП 2901106790/290101001

ОТЧЕТ

О проведении мониторинга наличия и предоставления жилых помещений маневренного фонда в Архангельской области

Объект мониторинга:

- Статьи 92, 95 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ);
- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 26.01.2006 № 42 «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений»;
- Закон Архангельской области от 31.10.2007 № 416-21-ОЗ «О предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда Архангельской области»;
- Постановление Администрации Архангельской области от 26.02.2008 № 39-па/3 «Об утверждении форм документов, необходимых для учета граждан, нуждающихся в предоставлении специализированных жилых помещений, а также порядка ведения и хранения документов по учету граждан, нуждающихся в предоставлении специализированных жилых помещений в Архангельской области».

Цели и задачи проведения мониторинга:

- анализ порядка и правил предоставления жилых помещений маневренного фонда;
- обобщение практики работы органов местного самоуправления Архангельской области по предоставлению жилых помещений маневренного фонда нуждающимся гражданам;
- выявление факторов и причин, способствующих нарушению права граждан на получение жилых помещений маневренного фонда, пробелов в законодательстве, элементов несогласованности правовых норм, регулирующих данные отношения в жилищной сфере;

- выработка предложений по совершенствованию механизма предоставления жилых помещений маневренного фонда.

В адрес уполномоченного по правам человека в Архангельской области регулярно поступают обращения об оказании содействия в предоставлении жилого помещения маневренного фонда. Как правило, это обращения от людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, лишившихся жилья, жилые помещения которых пострадали от пожара, признаны непригодными для проживания, или расположены в аварийных домах. Учитывая, что обеспечение жильем маневренного фонда, как временная вспомогательная мера, предоставляемая гражданам, попавшим в определенные трудные жизненные обстоятельства, является гарантированной государством и крайне важной, уполномоченным по правам человека в Архангельской области был проведен мониторинг ситуации в данной сфере.

Время проведения мониторинга: ноябрь-декабрь 2021 года

2. Деятельность исполнителей

Проведенные мероприятия:

№	Наименование мероприятий	Срок исполнения	Отметка о выполнении
1	2	3	5
1	Изучение и анализ жилищного законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Архангельской области по вопросам предоставления жилых помещений маневренного фонда	Декабрь 2021 года	Исполнено
2	Подготовка и направление запросов в адрес администраций: – Городской округ «Город Архангельск» – Городской округ «Северодвинск» – Городской округ «Город Коряжма» – Городской округ «Котлас» – Городской округ «Город Новодвинск» – Коношский муниципальный район – Приморский муниципальный район – Няндомский муниципальный район – Холмогорский муниципальный район о количестве жилых помещений маневренного фонда по состоянию на 31.12.2021, в том числе: - количестве свободных жилых помещений маневренного фонда;	Октябрь – декабрь 2021 года	Исполнено

	- количестве жилых помещений маневренного фонда, требующих ремонта; - в скольких жилых помещениях был проведен ремонт; о трудностях, возникающих при реализации полномочий по формированию специализированного жилищного фонда (маневренного фонда).		
4	Сбор, систематизация, и обобщение информации, поступившей на запросы Уполномоченного	Февраль 2022 года	Исполнено
5	Анализ информации, выявление факторов и причин, способствующих нарушению права граждан на получение жилых помещений маневренного фонда	Февраль 2022 года	Исполнено
6	Подготовка отчета о мониторинге	Март 2022 года	Исполнено

3. Проведение мониторинга

3.1. Нормативная правовая база

Жилые помещения маневренного фонда относятся к жилым помещениям специализированного жилищного фонда (п. 3 ч. 1 ст. 92 ЖК РФ).

Такие жилые помещения предназначены для временного проживания (ст. 95 ЖК РФ):

- граждан в связи с капитальным ремонтом или реконструкцией дома, в котором находятся жилые помещения, занимаемые ими по договорам социального найма (ч. 1 ст. 88 ЖК РФ);

- граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счет кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого помещения, и заложены в обеспечение возврата кредита или целевого займа, если на момент обращения взыскания такие жилые помещения являются для них единственными;

- граждан, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств;

- граждан, у которых жилые помещения стали непригодными для проживания в результате признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции;

- иных граждан в случаях, предусмотренных законодательством.

Маневренный фонд может состоять из многоквартирных домов, а также квартир и иных жилых помещений. Жилое помещение маневренного фонда предоставляется гражданам из расчета не менее 6 кв. метров жилой площади на 1 человека (ч. 1 ст. 106 ЖК РФ, пп. 7 п. 13 Типового договора найма жилого

помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.01.2006 № 42 «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений»).

В соответствии с ч. 2 ст. 106 ЖК РФ договор найма жилого помещения маневренного фонда заключается на период:

- до завершения капитального ремонта или реконструкции дома (при заключении такого договора с гражданами, указанными в п. 1 ст. 95 ЖК РФ);

- до завершения расчетов с гражданами, утратившими жилые помещения в результате обращения взыскания на них, после продажи жилых помещений, на которые было обращено взыскание (при заключении такого договора с гражданами, указанными в п. 1 ст. 95 ЖК РФ);

- до завершения расчетов с гражданами, единственное жилое помещение которых стало непригодным для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств, в порядке, предусмотренном ЖК РФ, другими федеральными законами, либо до предоставления им жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда в случаях и в порядке, которые предусмотрены ЖК РФ (при заключении такого договора с гражданами, указанными в п. 3 ст. 95 ЖК РФ);

- до завершения расчетов с гражданами, указанными в п. 3.1 ст. 95 ЖК РФ, либо до предоставления им жилых помещений, но не более чем на два года;

- установленный законодательством (при заключении такого договора с гражданами, указанными в п. 4 ст. 95 ЖК РФ).

Согласно постановлению Правительства РФ от 26.01.2006 № 42 «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений» жилые помещения, отнесенные к специализированному жилищному фонду, должны быть пригодными для постоянного проживания граждан (отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, требованиям пожарной безопасности, экологическим и иным требованиям законодательства), быть благоустроенными применительно к условиям соответствующего населенного пункта.

Таким образом, использование жилья в качестве маневренного возможно лишь при условии официального отнесения помещения к маневренному фонду, а для реализации права пользования помещениями маневренного фонда гражданину нужно иметь установленные законом основания и определенный статус.

Следует отметить, что осуществляя анализ действующего законодательства, мы пришли к выводу о наличии законодательной неопределенности в рассматриваемой сфере.

В статьях 13 и 14 ЖК РФ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления отнесено определение порядка предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда субъекта Российской Федерации и муниципального специализированного жилищного фонда соответственно. Данные нормы

подразумевают наличие специализированного жилищного фонда как на уровне субъекта Российской Федерации, так и на уровне муниципального образования. Однако в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в нормах, регулирующих полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, вопросы местного значения муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, полномочия по обеспечению проживающих в регионе и муниципальных образованиях граждан жилыми помещениями специализированного жилищного фонда, в том числе маневренного фонда, на прямую не закреплены. Статья 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» носит отсылочный характер, указывая, что к вопросам местного значения отнесены «исполнение полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством» (отсылка к статьям 13 и 14 ЖК РФ).

Сложившаяся ситуация приводит к отсутствию у органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления прямой обязанности по формированию маневренного фонда.

3.2. Реализация прав граждан жителей Архангельской области на предоставление жилых помещений маневренного фонда

Вопрос предоставления жилых помещений маневренного фонда на территории Архангельской области на протяжении многих лет не теряет своей актуальности. Это обусловлено тем, что на территории области продолжает оставаться значительным число признанного в установленном законом порядке аварийного жилья, процедура переселения из которого требует значительных временных затрат. Ввиду невозможности одномоментного



расселения граждан из аварийного жилья в отношении данной категории граждан предусмотрено предоставление жилых помещений маневренного фонда. Вместе с тем в большинстве муниципальных образований Архангельской области имеющийся маневренный фонд находится в неудовлетворительном техническом состоянии, кроме того, объема его площадей недостаточно для обеспечения граждан временным жильем в случае необходимости.

*Жилые помещения маневренного фонда г. Архангельск
(фото из социальных сетей)*

Следует отметить масштабную работу, проделанную еще в 2014 году прокуратурой Архангельской области в целях обязанности органов местного самоуправления создать на территориях муниципальных образований маневренный жилищный фонд (проверки с внесением представлений главам сельских поселений Шенкурского, Каргопольского, Ленского, Вилегодского и других районов).

Вместе с тем в настоящее время острой проблемой является недостаточное количество жилых помещений маневренного фонда и их ненадлежащее состояние.

В 2020 году о ситуации с маневренным фондом в г. Архангельске был показан сюжет на одном из федеральных телевизионных каналов, что стало основанием для проведения проверки прокуратурой Архангельской области. Прокуратурой Архангельской области были приняты меры реагирования по фактам необеспечения нуждающихся граждан жилыми помещениями маневренного фонда. Проверкой было установлено, что помещений маневренного фонда в МО «Город Архангельск» недостаточно. Также отмечено и ненадлежащее санитарно-техническое состояние таких помещений.

Следует отметить, что вопросы наличия и состояния маневренного фонда подробно рассматривались на коллегии прокуратуры области 20.11.2021. По данным прокуратуры области, всего на территории региона - 1407 жилых помещений маневренного фонда, из них 4% - не соответствуют действующим нормам и санитарно-гигиеническим правилам (в г. Архангельске – 7%). Указанные нарушения были выявлены в городском округе «Город Архангельск», Плесецком муниципальном округе, Вельском и Устьянском муниципальных районах, что явилось основанием для внесения прокурорами районов представлений главам соответствующих муниципальных образований.

В целях приведения маневренного фонда в надлежащее состояние прокуратура г. Архангельска в августе 2021 г. направила в Октябрьский районный суд г. Архангельска заявление о признании бездействия администрации городского округа «Город Архангельск» незаконным и возложении на нее обязанности по приведению в надлежащее санитарно-техническое состояние 40 жилых помещений маневренного фонда¹.

Деятельность уполномоченного по правам человека в Архангельской области по защите жилищных прав граждан в части предоставления жилых помещений маневренного фонда

В своих ежегодных докладах и выступлениях Уполномоченный неоднократно отмечал, что во многих муниципальных образованиях региона жилых помещений маневренного фонда по-прежнему не хватает, в некоторых он вообще отсутствует. Однако и тот, что есть, как показывает практика работы Уполномоченного, подчас не соответствует никаким действующим нормам и

¹ Письмо прокуратуры Архангельской области от 30.12.2021 № 7-23/2021/23

санитарно-гигиеническим правилам, а условия проживания в таких помещениях нельзя назвать приемлемыми. Из обращений граждан следует, что большинство помещений маневренного фонда находятся в категории «неблагоустроенные», практически везде требуется ремонт.

Уполномоченным систематически при подготовке Ежегодных докладов о деятельности проводится мониторинг ситуации с наличием и состоянием жилых помещений маневренного фонда на территории области:

- В 2017 году Уполномоченным был подготовлен и размещен на официальном сайте специальный доклад «Актуальные вопросы соблюдения жилищных прав граждан в Архангельской области», один из разделов которого был посвящен вопросу предоставления жилых помещений маневренного фонда на территории региона. В рамках подготовки доклада Уполномоченным был проведен анализ состояния маневренного фонда в муниципальных образованиях Архангельской области (на основании данных, имеющихся в распоряжении министерства строительства и архитектуры Архангельской области);

- В Ежегодном докладе о деятельности уполномоченного по правам человека в Архангельской области за 2019 год были представлены результаты мониторинга наличия и состояния жилых помещений маневренного фонда в г. Архангельске;

- При подготовке Ежегодного доклада о деятельности уполномоченного по правам человека в Архангельской области за 2020 год была проведена работа по анализу и обобщению опыта субъектов РФ, где разработаны и реализуются муниципальные программы по созданию маневренного жилищного фонда, а также проведен мониторинг наличия и состояния жилых помещений маневренного фонда на территории области;

- В рамках подготовки Ежегодного доклада о деятельности уполномоченного по правам человека в Архангельской области за 2021 год был проведен мониторинг ситуации с обеспечением жителей Архангельской области жилыми помещениями маневренного фонда.

Что касается обращений по вопросам предоставления жилых помещений маневренного фонда, то в каждом случае Уполномоченный оказывает максимально возможное содействие заявителям. Так, за 2019 – 2021 годы при содействии Уполномоченного более чем 35 заявителям были предоставлены жилые помещения маневренного фонда в благоустроенных жилых домах.

По результатам проведенных мониторингов формируются предложения и рекомендации Уполномоченного, которые отражаются в Ежегодных докладах, а также направляются в адрес органов местного самоуправления.

Однако муниципальные образования области не уделяют должного внимания содержанию жилых помещений маневренного фонда несмотря на то, что на маневренный фонд распространяются такие же требования по санитарным, пожарным нормам и техническим условиям, как и к иному жилому муниципальному имуществу.

Опыт работы Уполномоченного показывает, что имеют место случаи отказа граждан переселяться в маневренный фонд, связанные с неудовлетворительным техническим состоянием предлагаемых жилых помещений либо удаленностью от центра города или крупных населенных пунктов.

В качестве подтверждения уместно будет сослаться на информацию департамента городского хозяйства администрации МО «Город Архангельск», размещенную на официальном сайте администрации:

- по состоянию на сентябрь 2019 г.: из 8 незаселенных помещений маневренного фонда все располагаются в деревянных домах Маймаксанского и Исакогорского округов, 2 находятся в удовлетворительном состоянии (в остальных требуется ремонт), в 2 помещениях в качестве примечания указано «нет ключей» (что лишний раз свидетельствует об отсутствии должного контроля со стороны органа местного самоуправления за состоянием муниципального жилищного фонда).

- по состоянию на 01.03.2022 из 10 незаселенных жилых помещений маневренного фонда 5 помещений расположены в неблагоустроенных жилых домах. В благоустроенных домах предлагаются только комнаты. Все свободные жилые помещения расположены в отдаленных территориальных округах г. Архангельска (о. Кего, Маймаксанский округ, ул. Авиационная (а/э Талаги)).

Ситуация с наличием жилых помещений маневренного фонда в ряде муниципальных образований Архангельской области по состоянию на конец 2021 года отражена в таблице.

Муниципальное образование	Количество жилых помещений маневренного фонда	Из них требуют ремонта
1	2	3
Городской округ «Город Архангельск»	535	38
Городской округ «Северодвинск»	247	8
Городской округ «Город Коряжма»	39	8
Городской округ «Город Новодвинск»	27	6
Городской округ «Котлас»	86	11
Коношский муниципальный район	4	4
Приморский муниципальный район	42	1
Няндомский муниципальный район	23	23
Холмогорский муниципальный район	5	5

В целом проведенный Уполномоченным мониторинг показал, что, несмотря на наличие в муниципальных образованиях жилых помещений маневренного фонда, его количество в некоторых муниципальных образованиях не может считаться достаточным (прежде всего в г. Архангельске). Острой проблемой для органов местного самоуправления является проведение ремонта в жилых помещениях.

Муниципальные образования проблему формирования маневренного жилищного фонда и поддержания его в нормативном состоянии объясняют недостаточным финансированием, предусмотренным в бюджете муниципального образования на проведение ремонта жилых помещений; отсутствием жилых

помещений, куда могли бы вселиться граждане, имеющие в составе семьи 3 и более человек; нехваткой жилых помещений, свободных от прав третьих лиц.

Также следует отметить, что органами местного самоуправления Архангельской области не приняты муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие взаимоотношения, связанные с формированием, содержанием и предоставлением жилых помещений маневренного фонда.

4. Выводы

По результатам мониторинга, на основании предоставленных муниципальными образованиями сведений по запросу Уполномоченного, можно сделать следующие выводы:

1. В отдельных муниципальных образованиях Архангельской области жилых помещений маневренного фонда недостаточно (городской округ «Город Архангельск», Коношский муниципальный район, Вельский муниципальный район, Холмогорский муниципальный район).

2. Значительная часть жилых помещений маневренного фонда требует ремонта и приведения его в надлежащее техническое и санитарное состояние (городской округ «Город Архангельск», городской округ «Котлас», Коношский муниципальный район, Няндомский муниципальный район, Холмогорский муниципальный район).

3. При формировании маневренного фонда органами местного самоуправления не учитываются численность проживающих в муниципальном образовании граждан и их потребность во временном жилье, транспортная доступность жилых помещений маневренного фонда по отношению к крупным населенным пунктам, необходимость наличия маневренного фонда как в виде квартир (для семейных граждан), так и в виде комнат (для одиноко проживающих граждан) и т.д.

4. Имеет место низкий уровень информированности граждан о возможности получить временное жилое помещение, порядке и правовых последствиях его предоставления. Граждане не обладают специальными знаниями в области жилищного законодательства, в связи с чем присутствуют опасения остаться во временном жилье навсегда, следствием чего зачастую является отказ от вселения в такое жилье. Важно информировать граждан, что предоставление квартиры, комнаты или дома из маневренного фонда не влечет для граждан утраты права собственности на основное жилье, права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или получить жилье по договору социального найма в дальнейшем.

5. Решение проблемы формирования маневренного фонда и приведение его в надлежащее состояние без финансовой поддержки органов местного самоуправления является затруднительным.

6. Органам местного самоуправления необходимо разработать, принять муниципальные правовые акты, программы, регламенты в целях формирования и предоставления жилых помещений маневренного фонда всем нуждающимся гражданам.

7. Вопрос наличия и предоставления жилых помещений маневренного фонда требует комплексных решений органов власти различных уровней и направленных, прежде всего, на формирование маневренного жилищного фонда, расширение уже имеющегося и приведение его в нормативное состояние, усиление контроля со стороны надзорных ведомств.

25.03.2022

Ведущий консультант

Казаченко Ж.Н.