

ГОРОДСКОЙ

АЛЬМАНАХ

ВЫПУСК 7



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА
МОСКВА 2017

УДК 08 (1-21)
ББК 94
Г70

Научный редактор
кандидат экономических наук Н.Б. Косарева

Городской альманах: вып. 7 /Т.К. Байкова, И.В. Генцлер, Е.В. Игуменов, И.В. Колесников, Д.М. Ланцев, А.А. Науменко, Т.Д. Полиди, Р.А. Попов, В.Ю. Прокофьев, А.С. Пузанов, М.Д. Сафарова, Э.К. Трутнев, научн. ред. Н.Б. Косарева. – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2017. – 172 с.

ISBN 978-5-8130-0188-8

Седьмой выпуск «Городского альманаха» посвящен наиболее актуальным вопросам городской экономики и муниципального управления, в том числе в жилищной и коммунальной сферах, секторе жилищного строительства и градостроительстве территорий.

Сборник подготовлен по результатам научно-исследовательских работ, проведенных Фондом «Институт экономики города» в 2015 – 2016 гг. за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города» и опубликован за счет указанных средств.

Целевой капитал Фонда «Институт экономики города» сформирован в 2013 году. Доходы от Целевого капитала используются для финансирования деятельности Фонда «Институт экономики города» в сфере науки, в том числе по проведению научных исследований, разработке аналитического, методологического и научно обоснованного правового обеспечения мер и механизмов, направленных на повышение социально-экономической эффективности удовлетворения потребностей граждан в жилищной и жилищно-коммунальной сферах, повышение доступности жилья, развитие рынка жилья и жилищного строительства, жилищного финансирования и ипотечного кредитования, а также в иных сферах, в которых в соответствии с законодательством Российской Федерации допускается формирование целевого капитала некоммерческих организаций и использование дохода от целевого капитала некоммерческих организаций.

УДК 08 (1-21)
ББК 94

Полное или частичное воспроизведение материалов данного издания допускается только с письменного согласия издателя.

При цитировании ссылка на Фонд «Институт экономики города» обязательна.

ISBN 978-5-8130-0188-8

© Фонд «Институт экономики города», 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие научного редактора Н.Б. Косарева	4
Концептуальные предложения по развитию института управления общим имуществом в многоквартирном доме сособственниками такого имущества И.В. Генцлер, В.Ю. Прокофьев	10
Модели кредитования капитального ремонта многоквартирных домов И.В. Генцлер, Т.Д. Полиди	23
Оценка конкуренции в сфере управления многоквартирными домами И.В. Генцлер, Д.М. Ланцев, А.А. Науменко	40
Жилищный баланс как инструмент координации жилищной политики А.С. Пузанов, Т.Д. Полиди	53
Правовые и экономические аспекты развития наемного жилья в России Т.Д. Полиди, Т.К. Байкова, Е.В. Игуменов	65
Оценка конкуренции на рынках жилищного строительства в регионах и городах России и меры по ее усилению Т.Д. Полиди	83
Экономические и градостроительные аспекты городского редевелопмента Э.К. Трутнев, Т.Д. Полиди, Т.К. Байкова, Е.В. Игуменов	97
Вопросы формирования безбарьерной городской среды для инвалидов и других маломобильных групп населения Н.Б. Косарева, А.С. Пузанов, М.Д. Сафарова	118
Оценка информационной открытости для инвесторов государственных и муниципальных предприятий водоснабжения и водоотведения В.Ю. Прокофьев, И.В. Колесников	129
Вопросы повышения открытости муниципального управления А.С. Пузанов, Д.М. Ланцев, Р.А. Попов	145

ПРЕДИСЛОВИЕ

Седьмой выпуск Городского альманаха подготовлен экспертами Фонда «Институт экономики города» (ИЭГ) и посвящен актуальным вопросам городской экономики и муниципального управления, в том числе в жилищной и коммунальной сферах, секторе жилищного строительства и градостроительстве территорий.

Сборник подготовлен по результатам научно-исследовательских работ, проведенных экспертами ИЭГ в 2015 – 2016 гг. за счет средств Целевого капитала ИЭГ. ИЭГ ежегодно формирует план проведения таких исследований, ориентируясь на наиболее актуальные вопросы, которые либо уже стоят на повестке дня развития городов, либо требуют проведения дополнительных специальных аналитических исследований, либо вовсе пока еще не до конца осознаны, но мы считаем, что такие вопросы назрели, и на них нужно попытаться найти ответы.

Как независимый аналитический центр, миссией которого является анализ экономики городов и содействие социально-экономическому развитию городов и регионов, мы считаем своим долгом, во-первых, постоянно продуцировать новые идеи и предложения, направленные на развитие российских городов и повышение качества жизни в них, а во-вторых, не быть голословными и опираться в своих предложениях только на научно обоснованные идеи и предложения. Именно поэтому в данном Городском альманахе не просто представлено наше видение по наиболее актуальным вопросам городской экономики и муниципального управления, но приведены результаты научно-исследовательских работ по данным вопросам, опирающиеся на эмпирические факты, результаты анализа конкретных российских нормативных правовых актов, кейсов и международного опыта.

Немного о логике выбора тем, которые, на наш взгляд, имеют сегодня важное значение для дальнейшего развития российских городов и представлены в сборнике.

Во-первых, мы считаем, что в России сегодня именно города и городские агломерации могут стать источником экономического роста, если говорить о возможной смене приоритетов от сырьевых секторов экономики к иным потенциальным источникам такого роста. При этом для понимания этого утверждения чрезвычайно важно принимать во внимание разницу между «городской экономикой» и «экономикой на территории города». Хотя лингвистически эти понятия звучат почти одинаково, и в текстах (иногда и в текстах экспертов ИЭГ), а еще чаще в дискуссиях используются как синонимы, но в данном случае для понимания нашей исходной позиции важно их различать.

На территории города может функционировать огромное число различных секторов и субъектов экономической деятельности, которые в силу самых различных причин потенциально способны продуцировать экономический рост или нет. Решение о размещении на территории города какой-либо экономической деятельности принимается бизнесом, а не городом.

Но среди всех секторов экономики на территории города есть и те, которые и составляют ту его часть, которая называется «городской экономикой» и организация которой практически полностью или в существенной мере зависит от самого города, а еще точнее – от публичной системы управления городом. Это – жилищно-коммунальное хозяйство, дорожно-транспортная и социальная инфраструктура, благоустройство территории города и многое другое. В этой части город почти бог или, по крайней мере, царь, от которого почти все зависит (по крайней мере, должно зависеть при эффективной системе управления городом, если город обладает всеми необходимыми полномочиями и ресурсами), даже если сам город не вкладывает своих бюджетных средств. Кроме того, на многие секторы экономики на территории города городское управление оказывает самое существенное влияние, например, на строительство через градостроительное регулирование, определяя, по сути, где и что можно строить, а где нельзя.

Так вот, когда мы говорим, что города и городские агломерации могут стать источником экономического роста в России, мы, конечно, не имеем в виду, что город должен начать заниматься бизнесом или промышленной политикой (в широком понимании такой политики)

и определять, какой бизнес может или должен развиваться на его территории. Хотя сказанное и не означает, что город не может быть заинтересован в развитии определенных секторов экономики на его территории и не должен создавать для этого условия. Весь вопрос в том, какие город может и должен создавать условия для развития экономики на его территории.

Мы считаем, что город должен сосредоточиться на развитии именно городской экономики, создавая тем самым условия для развития других новых экономик на его территории, которые и станут источником экономического роста. Дело в том, что сегодня новая экономика, которая в основном и продуцирует экономический рост (инновации в сферах высоких технологий, информационных технологий, финансов, других секторах), при выборе места своей деятельности предъявляет высокие требования к качеству жизни в городе в целом, качеству городской среды, качеству и гибкости рынка труда, разнообразию жилищных возможностей, потребительских услуг, в том числе для своих сотрудников, условиям их жизни и т.д. А это – целиком и полностью зависит от системы управления городом, от городской экономики. Если город не создаст такие необходимые условия, то такая новая экономика не будет развиваться на территории города и не будет экономического роста.

Что же конкретно может и должен сделать город? В первую очередь – повысить качество жилищно-коммунального обслуживания, предложить разнообразные возможности удовлетворения жилищных потребностей (например, приобретение жилья в собственность или наем жилья), повысить уровень благоустройства города и качество городской среды в целом, транспортную связанность территорий города, создать всю необходимую социальную инфраструктуру, удобный городской общественный транспорт, и наконец – повысить качество муниципального управления и открытость принятия решений с участием городского сообщества.

Для решения таких задач городу, конечно, нужны ресурсы. Например, управление земельной рентой через принятие градостроительных решений и налогообложение недвижимости может обеспечить необходимое содержание и развитие публичной инфраструктуры, включая коммуникации, транспорт, благоустройство территорий общего пользования.

Кроме того, в современных условиях предсказуемость городского развития, снижение неопределенности в принятии решений по поводу городского управления – это не менее важный аспект благоприятных условий для экономического роста, чем макроэкономическая стабильность и доверие к государству в целом. Согласованность всех направлений городского управления обеспечивает устойчивость городского развития, что и определяет позитивные ожидания, повышает уровень доверия, в первую очередь самих горожан, а затем и бизнеса.

Именно исходя из этой логики, в сборнике представлен и обоснован целый ряд конкретных предложений по развитию городской экономики и городского управления.

Итак, сборник начинается тремя статьями, посвященными механизмам повышения эффективности управления жилищным фондом в городах и качества такого жилищного фонда. Этот традиционный сектор городской экономики, несмотря на постоянное совершенствование, пока еще далек от желаемого состояния и вызывает много нареканий со стороны жителей.

Как справедливо указано в одной из таких статей, в рамках жилищной политики все никак не могут определиться: идем ли мы к усилению прав и ответственности самих собственников помещений при управлении многоквартирными домами и развитию рыночного сегмента бизнеса по управлению недвижимостью в жилищной сфере или, напротив, – усиливаем государственное (муниципальное) присутствие в этой сфере. ИЭГ всегда исходил и продолжает исходить из первого указанного стратегического приоритета, и публикуемые в сборнике первые три статьи содержат дополнительное обоснование такой нашей позиции.

В частности, статья **И.В. Генцлер и В.Ю. Прокофьева «Концептуальные предложения по развитию института управления общим имуществом в многоквартирном доме собственниками такого имущества»** посвящена обоснованию необходимости повышения прав и ответственности сообщества собственников общего имущества в многоквар-

тирном доме, а не переноса этих прав и ответственности на муниципалитет, управляющую организацию или товарищество собственников жилья. При этом на основе многолетнего экспертного опыта авторов по данным вопросам в статье даны конкретные предложения по упрощению принятия решений общим собранием собственников помещений в доме, совершенствованию института представительства сообщества собственников общего имущества в доме, мерам защиты экономических интересов собственников общего имущества, развитию профессионального бизнеса в этой сфере.

Актуальность темы, которой посвящена статья **И.В. Генцлер и Т.Д. Полиди «Модели кредитования капитального ремонта многоквартирных домов»**, связана с отсутствием сегодня в России инструментов кредитования капитального ремонта многоквартирных домов, тогда как опора исключительно на накопительные модели (на специальных счетах в банках или в так называемом «общем котле» у регионального оператора) явно не отвечает потребностям в таком капитальном ремонте, учитывая плохое состояние жилищного фонда. Сегодня ситуация в области капитального ремонта многоквартирных домов напоминает ситуацию в начале 2000-х годов с механизмами финансирования приобретения жилья, когда граждане могли рассчитывать только на свои сбережения, и полностью отсутствовала система ипотечного жилищного кредитования. Сегодня важность ипотечного кредитования уже ни у кого не вызывает сомнений, данный институт в России внедрен и успешно развивается. В статье предлагаются возможные модели организации кредитования капитального ремонта многоквартирных домов, даны оценки потенциального объема рынка такого кредитования, описаны основные риски и барьеры для развития такого вида кредитования и даны предложения по их снижению.

В статье **«Оценка конкуренции в сфере управления многоквартирными домами»** авторы **И.В. Генцлер, Д.М. Ланцев, А.А. Науменко** обращаются к одной из самых важных тем развития жилищной сферы – конкуренции на рынках услуг управления многоквартирными домами. За последние годы регуляторный дизайн этих рынков претерпевал различные изменения, которые, к сожалению, в большей степени создавали новые барьеры, а не решали существующие проблемы. Так, была реализована концепция «огосударствления» этой сферы вместо развития свободной рыночной конкуренции. До сих пор не решены проблемы ценообразования, ограниченный доступ новых компаний на рынок, пока не сформированы серьезные стимулы для повышения качества услуг управления жилищным фондом, что неизбежно сказывается на состоянии жилищных активов. Авторами впервые проведена оценка уровня концентрации городских рынков управления многоквартирными домами, даны качественные оценки полученных результатов, описаны ключевые факторы, сдерживающие конкуренцию в этой сфере.

Если описанные выше статьи относятся к актуальным проблемам повышения эффективности управления уже существующим жилищным фондом в городах, то следующие три статьи Городского альманаха объединены общей темой развития в городах жилищного строительства, в том числе для создания новых форм удовлетворения жилищных потребностей граждан.

Первая из этих статей – **«Жилищный баланс как инструмент координации жилищной политики»**, по сути, является «мостиком» между сегодняшним жилищным фондом и целевым стратегическим видением жилищного фонда в будущем. Авторы статьи – **А.С. Пузанов, Т.Д. Полиди** обоснованно аргументируют насущную необходимость построения жилищных балансов как аналитического инструмента, который позволяет оценить скоординированность основных направлений жилищной политики (как на федеральном, так и на локальном уровнях) и сбалансированность (реалистичность) целевых индикаторов, устанавливаемых в соответствии с приоритетами такой политики по каждому из стратегических направлений. В статье на основе построенных авторами жилищных балансов Российской Федерации и города Москвы сегодня и на период до 2030 года выделены особенности сложившихся тенденций в среднем в России и в ее столице, проанализированы результаты полученных прогнозных расчетов. Авторы наглядно демонстрируют несбалансированность отдельных целевых показателей в рамках жилищной политики, которые не учитывают некоторых сложившихся тенденций и требуют корректировки.

Следующая статья **Т.Д. Полиди, Т.К. Байковой, Е.В. Игуменова «Правовые и экономические аспекты развития наемного жилья в России»** посвящена более детальному рассмотрению реализации нового направления жилищной политики в России – развитию коммерческого и некоммерческого найма жилья. В статье представлены результаты анализа формирования региональной нормативной правовой базы по развитию сектора некоммерческого наемного жилья, региональных программ, предусматривающих меры по созданию такого нового сегмента жилья, и примеры реализации первых проектов по строительству наемного жилья в российских городах. Общий вывод из такого анализа состоит в том, что хотя нормативная правовая база (как на федеральном уровне, так и на региональном) в основном уже создана, но пока можно констатировать реализацию только самых первых пилотных проектов. В связи с этим в статье также выделены наиболее перспективные рынки наемного жилья, предложены возможные типовые модели создания наемных домов, в том числе модели финансирования, проанализированы возможности использования различных форм договоров между инвестором и публичной властью для реализации проектов по строительству наемных домов.

Завершает этот тематический блок статья **Т.Д. Полиди «Оценка конкуренции на рынках жилищного строительства в регионах и городах России и меры по ее усилению»**, которая посвящена весьма актуальной для городского развития проблеме низкого уровня конкуренции в жилищном строительстве. Развитие конкуренции в этом секторе имеет огромное значение для реализации стратегических планов жилищной политики по повышению разнообразия, качества и доступности жилья в российских городах, но пока этой теме уделяется недостаточно внимания. В статье представлены результаты проведенной автором оценки состояния конкуренции в жилищном строительстве в России, в том числе в сравнении с зарубежными странами, описаны факторы, ограничивающие конкуренцию и предложение на первичном рынке жилья, а также предложены меры по стимулированию конкуренции на таком рынке.

Следующие две статьи посвящены чрезвычайно важному градостроительному вопросу, который поставлен на повестку совсем недавно, – вопросу повышения качества городской среды. Эта задача, хотя и должна была бы быть основной для российских городов уже давно, реально осознана только сейчас, можно даже сказать, только еще начинает осознаваться. В российских городах все последние годы преобладала и все еще преобладает концепция комплексного освоения новых, ранее незастроенных территорий на периферии городов, в том числе в целях жилищного строительства. По сути, первым из российских городов обратил пристальное внимание всех на необходимость изменения такой градостроительной концепции город Москва, инициировав в 2017 году программу реновации жилищного фонда на территориях жилой застройки первого периода массового индустриального домостроения. До этого опыт модернизации, обновления уже застроенных городских территорий, в том числе деградирующих жилых зон, в российских городах хотя и был, но весьма ограниченный и не всегда успешный.

Первая из этих двух статей – **«Экономические и градостроительные аспекты городского редевелопмента» (авторы – Э.К. Трутнев, Т.Д. Полиди, Т.К. Байкова, Е.В. Игуменов)** посвящена восполнению аналитического пробела по вопросу редевелопмента территорий в российских городах. Хотелось бы привлечь внимание читателей, во-первых, к представленному в статье краткому обзору зарубежного опыта реализации программ городского редевелопмента, поскольку во многих странах уже накоплен огромный опыт таких практик. В статье также приведены оценки потребности обновления территорий аварийной, ветхой и морально устаревшей жилой застройки в российских городах. Проанализировано российское правовое регулирование пока единственного (за исключением специального механизма реновации жилищного фонда в Москве) механизма редевелопмента территорий именно жилой застройки – развития застроенных территорий, а также выделены основные проблемы, препятствующие реализации таких проектов в российских городах. Особой новизной данной статьи отличаются приведенные результаты оценки проектов по развитию конкретных застроенных территорий в Новосибирске,

Калининграде и Белгороде на основе специально разработанной авторами методики моделирования таких проектов.

Во второй статье данного тематического блока по вопросам качества городской среды – **«Вопросы формирования безбарьерной городской среды для инвалидов и других маломобильных групп населения»** ее авторы **Н.Б. Косарева, А.С. Пузанов, М.Д. Сафарова** показывают, в том числе на основе анализа соответствующего зарубежного опыта, что городская среда должна быть благоустроенной для всех граждан с учетом их потребностей, в том числе для такой достаточно многочисленной группы как инвалиды и другие маломобильные граждане. При этом главная мысль в этой статье хотя и проста, но пока не нашла реального воплощения в жизни: меры по формированию безбарьерной среды для маломобильных групп граждан должны быть направлены не только на обеспечение доступности отдельных социально приоритетных объектов (что уже стоит на повестке дня), но и на формирование непрерывных безбарьерных маршрутов в городе для таких групп населения. В статье обосновывается, что для достижения такого качества городской среды требования к безбарьерной среде должны устанавливаться не только нормами законодательства о социальной защите населения и о техническом регулировании, но и нормами законодательства о градостроительной деятельности, жилищного законодательства, законодательства о местном самоуправлении. Предложены ключевые мероприятия, которые могли бы в рамках реализации региональных и местных программ поэтапно сформировать в российских городах безбарьерную среду для маломобильных групп населения.

Наконец, заключительные две статьи в сборнике посвящены, возможно, самой главной сегодня теме для России и российских городов – повышению доверия и открытости во взаимоотношениях власти, общества, бизнеса. Эти две статьи поднимают данный вопрос применительно к взаимоотношениям городских органов местного самоуправления и жителей города, а также к взаимоотношениям организаций городского хозяйства и потенциальных инвесторов в модернизацию и развитие такого хозяйства.

В.Ю. Прокофьев, И.В. Колесников – авторы статьи **«Оценка информационной открытости для инвесторов государственных и муниципальных предприятий водоснабжения и водоотведения»**, рассматривают последние из указанных взаимоотношений на примере городских предприятий водоснабжения и водоотведения. Данный сектор исторически, пожалуй, был одним из первых видов городской экономики, который и создал отличительные характеристики города от деревни. К сожалению, сегодня состояние этого сектора в российских городах оставляет желать лучшего. Для решения накопившихся проблем нужны инвестиции, в том числе не только публичные, но и частные. Но инвесторы должны понимать, куда они вкладывают свои или привлекаемые средства. В статье представлены результаты оценки информационной открытости для инвесторов государственных и муниципальных предприятий водоснабжения и водоотведения, проведенной авторами по специально разработанной для этих целей методике. К сожалению, вывод не утешительный – результаты оценки показывают недостаточный уровень открытости: значительная часть соответствующей информации либо недоступна на сайтах рассмотренных предприятий, либо не всегда актуальна.

Завершить Городской альманах мы решили статьей **А.С. Пузанова, Д.М. Ланцева, Р.А. Попова** **«Вопросы повышения открытости муниципального управления»**, поскольку открытость порождает доверие, а доверие во взаимоотношениях местного сообщества и органов местного самоуправления – это то, что не только может существенно улучшить систему муниципального управления в целом, но и повысить само качество жизни в городе. Статья посвящена проблемам реализации принципов открытого управления на муниципальном уровне. Авторы отмечают ограниченную эффективность применяемых в настоящее время подходов и предлагают для повышения открытости муниципального управления принять и внедрить на практике национальный стандарт открытости муниципального управления. Несмотря на весь технократизм такого предложения, он учитывает тот простой факт, что сегодня одни только призывы к необходимости повышения открытости муниципального управления не срабатывают по многим причинам. Конечно, это не может быть единствен-

ным инструментом развития в России местного самоуправления, но пока хотя бы это.

Для того чтобы города и городские агломерации могли стать для России новым источником экономического роста, необходимы серьезные изменения в системе организации местного самоуправления, в том числе в части расширения полномочий городов и финансового обеспечения таких полномочий. Такие предложения сегодня готовятся и обсуждаются с участием большого числа экспертов, в том числе ИЭГ, на площадке Центра стратегических разработок.

В заключение хотелось бы отметить, что, конечно, в настоящем сборнике освещены не все самые актуальные вопросы развития российских городов. Но мы выделили именно те из них, по которым, во-первых, мы считаем себя экспертами в достаточной степени, чтобы давать предложения и рекомендации, а во-вторых, по которым мы провели специальные аналитические исследования, с результатами которых хотели бы поделиться со всеми, кому не безразлично будущее российских городов.

Институт экономики города благодарит всех наших российских и зарубежных друзей, коллег и единомышленников за их деятельность, направленную на развитие городов, и за поддержку нашей деятельности!

Особую благодарность хотелось бы выразить жертвователям, которые предоставили средства на формирование и пополнение Целевого капитала Фонда «Институт экономики города». Только благодаря им у нас есть возможность проводить такие научно-исследовательские работы и делиться со всеми их результатами.

Очень надеемся, что данный Городской альманах будет полезен для читателей.

*Научный редактор
седьмого выпуска Городского альманаха,
президент Фонда «Институт экономики города»
Н.Б. Косарева*

И.В. Генцлер, канд. техн. наук
заместитель директора направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

В.Ю. Прокофьев, канд. техн. наук
директор направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ РАЗВИТИЮ ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ ОБЩИМ ИМУЩЕСТВОМ В МНОГОКВАРТИРНОМ ДОМЕ СОСОБСТВЕННИКАМИ ТАКОГО ИМУЩЕСТВА

Настоящая статья посвящена изложению концептуальных предложений по развитию института управления собственниками помещений в многоквартирном доме принадлежащим им общим имуществом, подготовленных Институтом экономики города, в том числе включает предложения по упрощению принятия решений общим собранием, совершенствованию института представительства сообщества собственников общего имущества, мерам защиты экономических интересов собственников общего имущества.

ВВЕДЕНИЕ

Принятый в 2004 году Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ) развил созданную в 1998 году Федеральным законом «О товариществах собственников жилья» нормативную базу для преобразования сферы управления многоквартирными домами (далее – МКД) в связи с широким распространением частной собственности на квартиры в таких домах. Принятие решений по управлению общим имуществом в МКД стало компетенцией общего собрания собственников помещений, урегулированы механизмы выбора профессиональных управляющих МКД и обслуживающих организаций, договорные отношения между собственниками помещений и управляющими организациями.

За прошедшие двенадцать лет жилищное законодательство в части управления МКД постоянно совершенствовалось. Однако очень много проблем, связанных с управлением МКД, пока не решено, а главное – собственники помещений в подавляющей части МКД пока не стали главными действующими лицами, определяющими, кто и как управляет их домами.

Многочисленные поправки в ЖК РФ и соответствующие подзаконные нормативные правовые акты можно оценить как весьма противоречивые с точки зрения постановки главной стратегической цели: идем ли мы к усилению прав и ответственности самих собственников помещений при управлении МКД и развитию рыночного сегмента бизнеса по управлению недвижимостью в жилищной сфере или, напротив, – усиливаем государственное (муниципальное) присутствие в этой сфере.

С одной стороны, в жилищное законодательство были внесены положения об общих денежных средствах собственников помещений в МКД, находящихся на специальном счете, предназначенном для финансирования капитального ремонта общего имущества в МКД, о расширении способов проведения общего собрания собственников помещений в МКД (посредством очно-заочного голосования, заочного голосования, в том числе с использованием информационных систем), о полномочиях общего собрания в части наделения советов МКД

правом принятия решений о текущем ремонте общего имущества в МКД. Такие нормы направлены на повышение самостоятельности собственников жилья, уменьшение их зависимости от решений публичной власти, облегчение принятия решений об управлении МКД.

С другой стороны, были реализованы законодательные меры, направленные на усиление государственного воздействия на деятельность управляющих организаций, отстранение собственников помещений от управления МКД. К таким мерам, в частности, относятся: усиление государственного жилищного надзора (2011 г.), введение модели регионального оператора для организации проведения и финансирования капитального ремонта общего имущества в МКД (2012 г.), введение лицензирования деятельности управляющих организаций (2014 г.). Такие меры снижают привлекательность сферы управления МКД для частного бизнеса, не способствуют формированию самостоятельного и ответственного сообщества собственников общего имущества в МКД¹, преодолению разобщенности и пассивности собственников.

Необходимо признать, что пока жилищное законодательство не в полной мере учитывает всю сложность и многогранность управления общим имуществом в МКД, включающего в себя:

1) принятие решений собственниками помещений в МКД в отношении принадлежащего им общего имущества и контроль исполнения принятых решений (то есть управление общим имуществом самими собственниками такого имущества);

2) организацию системы оказания услуг и выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в МКД (то есть управление непосредственно процессом содержания общего имущества);

3) управление самим процессом оказания услуг и выполнения работ по содержанию, ремонту общего имущества их непосредственными исполнителями (управление технологическими процессами);

4) управление организацией, управляющей МКД (товариществом собственников жилья, жилищным кооперативом, управляющей организацией) – принятие управленческих решений, связанных с деятельностью такой организации.

В результате в ЖК РФ указанные выше разновидности управления, на наш взгляд, необоснованно смешаны. Несмотря на то, что собственнику любого имущества имманентно присуща функция по принятию решений в отношении управления своим имуществом, такая функция собственников общего имущества в МКД была нивелирована и растворена в принятой условной правовой конструкции – «способы управления многоквартирным домом». Законодатель открыто переложил ответственность за надлежащее состояние общего имущества в МКД с собственников такого имущества на товарищества собственников жилья (далее – ТСЖ) и управляющие организации (2011 г.). Даже ТСЖ, согласно ЖК РФ, является не представителем собственников общего имущества в МКД, а организацией, управляющей МКД от собственного имени и за свой счет, по сути, отличающейся от управляющих организаций только некоммерческим статусом. Отсюда и постоянные попытки предъявлять к ТСЖ те же требования, что и к управляющим организациям.

Институту управления собственниками принадлежащим им общим имуществом в МКД законодательством не уделено надлежащего внимания, в результате чего такие собственники сегодня не имеют эффективных механизмов совместного управления общим имуществом, представления и защиты их общих интересов в отношениях с третьими лицами. В связи с этим представляется необходимым совершенствование жилищного законодательства в целях решения конкретных существующих проблем, мешающих эффективному управлению МКД собственниками помещений.

¹ В данной связи хотелось бы отметить даже некоторую лингвистическую особенность сложившегося жилищного законодательства, в котором в качестве субъектов прав на общее имущество в МКД обоснованно указаны собственники помещений в таком МКД. Однако с момента возникновения у них права общей долевой собственности на такое общее имущество они становятся *сообществом собственников общего имущества*, и у них именно в таком их качестве возникают все их дальнейшие права и обязанности в отношении общего имущества, а не просто в связи с тем, что они являются собственниками помещений в МКД. Понятно, что это не содержательно-правовое наблюдение, но лингвистически оно указывает на недооценку прав, обязанностей и ответственности не просто собственников помещений в МКД, а именно сообщества собственников общего имущества.

Общей целью описываемых ниже концептуальных предложений является повышение качества управления общим имуществом в МКД как в части повышения эффективности принятия и реализации решений собственников такого имущества, усиления защиты их законных интересов, так и в части предоставления таким собственникам профессиональных услуг по управлению МКД и по проведению конкретных работ по содержанию и ремонту общего имущества.²

1. Предложения, призванные повысить эффективность управления общим имуществом собственниками такого имущества

Общее собрание собственников помещений в МКД как механизм принятия решений – не всегда самый эффективный инструмент управления собственниками принадлежащим им общим имуществом.

В настоящее время все решения в отношении общего имущества в МКД должны приниматься собственниками помещений на их общем собрании. Законодатель не предусмотрел для собственников помещений иной процедуры принятия решений, кроме как на общем собрании (отдельные исключения: принятие некоторых оперативных решений по управлению МКД правлением ТСЖ или жилищно-строительного кооператива (далее – ЖСК) в МКД, в которых такие объединения собственников осуществляют управление домом, и принятие советом МКД решений о текущем ремонте общего имущества в МКД в случае, если он наделен таким правом решением общего собрания собственников помещений).

Институт общего собрания как механизм принятия совместных решений собственниками общего имущества был закреплен в ЖК РФ с момента его принятия в 2004 году и постоянно совершенствуется, но, к сожалению, пока оставляет желать лучшего.

Логика легитимности решений общего собрания собственников помещений в МКД была подкреплена поправками в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), принятыми в 2013 году³. В пункте 2 новой статьи 181¹ Гражданского кодекса указано, что «решение собрания, с которым закон связывает гражданско-правовые последствия, порождает правовые последствия, на которые решение собрания направлено, для всех лиц, имевших право участвовать в данном собрании (участников юридического лица, **сособственников**, кредиторов при банкротстве и других – участников гражданско-правового сообщества), а также для иных лиц, если это установлено законом или вытекает из существа отношений».

Общее собрание как инструмент управления общим имуществом – необходимый механизм принятия наиболее важных, «стратегических» решений, связанных с интересами, правами и обязанностями собственников помещений в отношении общего имущества. В то же время, способ принятия решений через проведение общего собрания собственников помещений в МКД нельзя признать самым эффективным способом в отношении всех необходимых решений в связи большим числом участников этого процесса, трудностями их оповещения, не всегда высокой заинтересованностью собственников в участии в таких собраниях, сложностью выработки коллективных решений, длительностью проведения такой процедуры и достаточно высокими затратами на ее проведение. По сути, в данном случае наблюдаются те же проблемы, которые давно известны институту прямой демократии или институту акционерного общества.

Несмотря на то, что порядок созыва и процедуры проведения общего собрания постоянно совершенствуется, но, к сожалению, на практике эти меры пока не привели к повышению эффективности данного механизма принятия решений.

² См. также на сайте Института экономики города: http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/konceptualnye_podhody_upravlenie_obshchim_imushchestvom_tszh_ieg.pdf

³ Федеральным законом от 07.05.2013 № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» Гражданский кодекс был дополнен главой 9¹ «Решения собраний».

Законодательно установлены достаточно высокие требования к кворуму общего собрания⁴, количеству голосов, необходимому для принятия решений общего собрания⁵. При этом голоса всех собственников помещений, воздержавшихся или не участвующих в голосовании, фактически являются голосами «против» при принятии решений по вопросам, поставленным на голосование. При созыве общего собрания собственники заранее не оповещаются о проектах решений по вопросам повестки дня, поэтому не могут оценить, насколько эти предложения соответствуют их интересам, что не способствует их активному участию в собраниях. Далеко не все вопросы, отнесенные сегодня к компетенции общего собрания, настолько важны для всех собственников помещений, что требуют решения именно на собрании. Между тем перечень вопросов, отнесенных к компетенции общего собрания, постоянно расширяется.

Подготовка и проведение общего собрания требует значительных денежных и временных затрат. Недавно введенные требования к оформлению протоколов общих собраний, направлению протоколов и бланков решений (бюллетеней) лицам, осуществляющим управление МКД, в органы государственного жилищного надзора и размещению в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства сделали механизм общего собрания еще более затратным, а административная ответственность за возможные нарушения этих требований не способствует появлению инициатив по созыву и проведению общих собраний. При этом внесенные в ЖК РФ изменения, позволяющие проводить очно-заочное голосование на общих собраниях и голосование через информационные системы, как представляется, не в полной мере устраняют трудности созыва и оформления решений общих собраний.

Низкая активность собственников, сложности процедур созыва, проведения и оформления протокола общего собрания приводят к тому, что в большей части МКД годовое общее собрание не проводится (хотя является обязательным в соответствии с ЖК РФ⁶), далеко не все созываемые общие собрания заканчиваются принятием решений.

В таких условиях решения по управлению МКД часто навязаны управляющими организациями или вообще не выносятся на общее собрание, а принимаются управляющими организациями (перечень, периодичность работ по содержанию и текущему ремонту общего имущества, применение размера платы, установленные муниципальными нормативными правовыми актами). Невыгодные управляющим организациям решения общих собраний, принятые собственниками помещений самостоятельно, игнорируются или оспариваются под предлогом нарушения процедур.

Такие проблемы общего собрания как института принятия решений по управлению общим имуществом в МКД приводят к тому, что управление общим имуществом его собственниками в большинстве МКД замещено «внешним управлением». Законодатель все чаще определяет полномочия иных лиц по принятию решений, связанных с управлением общим имуществом в МКД, в том числе:

- органов местного самоуправления (отбор управляющих организаций на открытых конкурсах, установление размера платы за содержание жилого помещения, определение способа формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора, решения о проведении капитального ремонта и др.);
- органов государственной власти субъекта Российской Федерации (определение перечня и сроков проведения работ по капитальному ремонту, предписания управляющим организациям о проведении работ, не предусмотренных договором управления МКД, отстранение управляющих организаций от управления конкретными домами и отзыв лицензии и др.).

⁴ Общее собрание собственников помещений в МКД имеет кворум, если в нем приняли участие собственники помещений или их представители, обладающие более чем 1/2 голосов от общего числа голосов собственников помещений (см. ч. 3 ст. 45 ЖК РФ). Для сравнения – минимальный порог явки избирателей на выборах органов публичной власти в России отменен, а до 2006 г. в ряде регионов выборы считались состоявшимися, если на региональном уровне в них участвовали 20% избирателей, внесенных в списки, на выборах в Государственную Думу – не менее 25%; на выборах Президента Российской Федерации – не менее 50% избирателей.

⁵ По большинству вопросов решения общего собрания принимаются большинством не менее 1/2 голосов от общего числа голосов собственников помещений, присутствующих на собрании, но по ряду вопросов решения общего собрания принимаются большинством не менее 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в МКД (см. ч. 1 ст. 46 ЖК РФ).

⁶ См. ч. 1 ст. 45 ЖК РФ.

Для повышения эффективности механизма принятия собственниками решений по управлению принадлежащим им общим имуществом предлагается:

а) выделить наиболее важные вопросы, принятие решений по которым относится к исключительной компетенции общего собрания собственников помещений в МКД (собственников общего имущества), а также установить возможность передачи общим собранием полномочий по принятию решений по иным вопросам, относящимся к компетенции общего собрания, представителю сообщества собственников общего имущества;

б) упростить принятие решений общим собранием:

- снизить кворум повторного общего собрания собственников помещений в случае, если при предыдущем созыве общего собрания по тем же вопросам не было кворума;
- сократить перечень вопросов, для принятия решений по которым требуется квалифицированное большинство голосов собственников помещений в МКД;
- снизить требования к количеству голосов, необходимых для принятия решений общим собранием;
- установить возможность проведения общего собрания в виде конференции⁷ (при этом выбранные собственниками помещений делегаты голосуют на собраниях тем количеством голосов, которое принадлежит избравшим их собственникам);

в) определить, что при созыве общего собрания по каждому вопросу повестки дня должны быть указаны проекты решений, которые будут поставлены на голосование;

г) установить дополнительные требования к оповещению собственников помещений о созыве общего собрания и расширить варианты способов такого оповещения (например, по аналогии с нормами Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов⁸ – путем передачи SMS-сообщения на мобильный телефон, телефонного звонка с записью разговора, сообщения по электронной почте либо посредством передачи голосовой информации по сети фиксированной телефонной связи).

В настоящее время отсутствует эффективный механизм представления общих интересов собственников общего имущества в МКД и возможность делегирования полномочий общего собрания.

Избранный общим собранием совет МКД сегодня не является полноценным уполномоченным органом управления МКД, представляющим собственников общего имущества, который может принимать решения от имени и в общих интересах всех собственников. Совет МКД вправе осуществлять контроль за выполнением услуг и работ по управлению МКД, содержанию и ремонту общего имущества в МКД и за качеством предоставляемых коммунальных услуг⁹, но не имеет полномочий требовать устранения недостатков выполненных работ или услуг и уплаты штрафа, повторного выполнения услуг и работ, снижения платы за содержание жилого помещения. Совету МКД общим собранием может быть передано только полномочие принимать решение о проведении текущего ремонта общего имущества, при этом для наделения совета МКД таким полномочием требуется не менее 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений¹⁰.

В МКД, в которых созданы ТСЖ, полномочия по принятию решений в отношении общего имущества оказались распределены между двумя видами общих собраний – общим собранием собственников помещений в МКД и общим собранием членов ТСЖ, что усложнило принятие решений по управлению общим имуществом. Нельзя делегировать правлению ТСЖ

⁷ С такими предложениями и проектом федерального закона также можно ознакомиться на сайте Института экономики города: <http://www.urbanomics.ru/research/project/podgotovka-predlozheniy-po-oblegcheniyu-procedur-sozyva-obshchih-sobraniy>.

⁸ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354.

⁹ См. п. 5 ч. 5 ст. 1611 ЖК РФ.

¹⁰ Формулировка п. 4² ч. 2 ст. 44 ЖК РФ порождает вопросы, входит ли в полномочия совета МКД принятие решения об адекватном повышении платы за содержание жилого помещения в связи с решением совета МКД о проведении текущего ремонта, или совет МКД может только установить срок выполнения такого ремонта и в отношении каких элементов он проводится. Но если ранее решение о проведении текущего ремонта на общем собрании не принималось, а совет МКД не может увеличить плату, то ремонта не будет.

полномочия общих собраний собственников помещений или членов ТСЖ по управлению общим имуществом.

Для способа непосредственного управления МКД собственниками помещений предусмотрена возможность на основании решения общего собрания от имени собственников помещений в отношении с третьими лицами действовать одному из собственников помещений. Но такой представитель должен иметь доверенность в письменной форме, выданную всеми или большинством собственников помещений¹¹. Необходимость иметь доверенность от каждого из собственников означает, что такой представитель представляет только каждого из доверителей отдельно (а не сообщество всех сособственников общего имущества). Решением общего собрания нельзя обязать каждого собственника выдать доверенность определенному лицу и указать в них одинаковые полномочия.

Несмотря на то, что при способах управления МКД управляющей организацией и непосредственно собственниками помещений условия договора управления МКД или договора оказания услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества определяются решением общего собрания (с учетом предложения управляющей организации или соответствующего подрядчика), такие договоры должны заключаться каждым собственником помещений отдельно. При этом стороной заключаемого договора управления являются не все собственники помещений в МКД, а «собственники помещений в данном доме, обладающие более чем пятьюдесятью процентами голосов от общего числа голосов собственников помещений в данном доме», а в договорах при непосредственном способе управления – «все или большинство собственников помещений в МКД»¹², то есть те собственники, которые подписали такие договоры.

Таким образом, схема реализации уже принятого решения общего собрания предполагает длительную и затратную процедуру подписания таких договоров достаточно большим числом собственников, создает неопределенность в отношении срока, в который контрагент собственников должен приступить к исполнению договора, а также допускает возможность и вовсе не реализовать такое решение общего собрания (если договоры не будут подписаны требуемым числом собственников).

С целью развития механизма представительства сообщества сособственников общего имущества предлагается:

а) установить, что представителем сообщества сособственников общего имущества в отношениях с третьими лицами на основании решения общего собрания могут быть:

- совет многоквартирного дома;
- один из собственников помещений (если при небольшом числе собственников в МКД совет МКД не создается);
- юридическое лицо (ТСЖ, ЖСК);
- «управдом» – привлеченное (нанятое) на основании решения общего собрания стороннее лицо (индивидуальный предприниматель, юридическое лицо), обладающее необходимой квалификацией, представляющее сообщество сособственников общего имущества на основе договора «жилищного агентирования», существенные условия которого должны быть определены ЖК РФ¹³;

б) определить полномочия представителя сообщества сособственников общего имущества в силу закона, а также возможность наделения представителя решением общего собрания другими полномочиями по принятию решений (за исключением решений, которые относятся к исключительной компетенции общего собрания) и осуществлению действий для реализации принятых решений общего собрания (например, правом заключения (подписания) от имени всех сособственников общего имущества договора управления МКД, договоров оказания услуг, выполнения работ, иных договоров для содержания

¹¹ См. ч. 3 ст. 164 ЖК РФ.

¹² См. ч. 1 ст. 162 и ч. 1 ст. 164 ЖК РФ.

¹³ Такие предложения подготовлены Институтом экономики города в виде проекта федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» в части введения института квалифицированного представителя сособственников общего имущества в МКД, действующего в интересах всех собственников помещений в доме («управдома»).

и ремонта общего имущества, осуществления контроля исполнения договорных обязательств привлеченными лицами, правом распоряжения общими средствами сообщества собственников общего имущества для оплаты оказанных услуг, выполненных работ, других общих расходов в рамках утвержденного общим собранием годового бюджета);

в) установить, что представитель сообщества собственников общего имущества действует без доверенности на основании решения общего собрания в соответствии с полномочиями, определенными таким решением и ЖК РФ (кроме «управдома»). «Управдом» также действует без доверенности, но на основании договора жилищного агентирования, заключаемого на основании решения общего собрания, в соответствии с полномочиями, определенными таким договором и ЖК РФ. При этом сам такой договор жилищного агентирования заключается от лица сообщества собственников по решению общего собрания одним из других возможных представителей, указанных выше. Представитель сообщества собственников помещений должен быть подотчетен общему собранию. Общим собранием может быть установлен порядок представления отчетности о своей деятельности таким представителем иным представителям собственников помещений в соответствии с их полномочиями (например, «управдома» – совету МКД или правлению ТСЖ, ЖСК), а также контроля с их стороны за его деятельностью;

г) установить, что представителю собственников общего имущества (в соответствии с ЖК РФ или решением общего собрания собственников помещений в МКД) может быть предоставлено право принятия самостоятельных решений о выполнении работ, неотложное проведение которых необходимо для устранения угрозы безопасности жизни, здоровью и имуществу собственников помещений и общему имуществу в МКД, и оплате таких работ за счет средств резервного фонда, фонда содержания общего имущества в МКД в пределах сумм, определенных решением общего собрания.

Особенности законодательного регулирования создания и деятельности ТСЖ не позволяют рассматривать его как полноценного представителя сообщества собственников общего имущества.

По действующему законодательству, ТСЖ является видом товарищества собственников недвижимости, представляющим собой добровольное объединение собственников помещений в МКД. Таким образом, ТСЖ объединяет только тех собственников, которые на добровольной основе являются членами ТСЖ. Правовой статус собственников помещений, являющихся или не являющихся членами ТСЖ, различен, их отношения с ТСЖ как юридическим лицом строятся на разной правовой основе (членские отношения или договорные отношения¹⁴).

Кроме того, ТСЖ может объединять собственников помещений в нескольких МКД, у которых нет общего для всех имущества, и могут быть разные интересы. Такое «многодомовое» ТСЖ управляет несколькими различными комплексами общего имущества в разных МКД, при этом законодательство не требует разделения доходов и расходов товарищества по объектам управления, поэтому возможно финансирование содержания и ремонта общего имущества в одном МКД за счет собственников помещений в других МКД.

Как указывалось выше, в настоящее время в МКД, в которых созданы ТСЖ, одновременно существует два общих собрания: членов ТСЖ и собственников помещений в МКД. Такое дублирование органов управления явно избыточно. Оно не соответствует природе объединения собственников помещений в МКД, имеющих общие обязательства по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в МКД и несению общих расходов на эти цели. Собственники помещений должны иметь право создать для представления своих общих интересов в отношении общего имущества в МКД юридическое лицо и при этом иметь во взаимоотношениях с такой организацией одинаковый правовой статус.

¹⁴ См., в частности, ч. 6 ст. 155 ЖК РФ.

В целях развития функционала ТСЖ, как полноценного представителя сообщества собственников общего имущества в МКД, предлагается:

а) установить, что в случае принятия общим собранием решения о создании ТСЖ (то есть речь не идет об обязательности создания ТСЖ во всех домах, а о добровольно принимаемых решениях), представителем сообщества собственников общего имущества в МКД в силу закона является ТСЖ (в лице правления ТСЖ, которое вправе привлекать «управдома» и передавать ему часть полномочий для их квалифицированного исполнения под контролем правления).

Создаваемое юридическое лицо не должно быть видом товарищества собственников недвижимости с добровольным членством, как это установлено в настоящее время в ст. 123¹² Гражданского кодекса. Предлагается рассмотреть возможность регулирования создания ТСЖ путем внесения в Гражданский кодекс поправок, предусматривающих один из следующих вариантов:

- обязательное членство в ТСЖ всех собственников помещений в МКД (по аналогии с некоммерческой корпоративной организацией – ассоциацией, которая может быть основана на обязательном членстве в случаях, предусмотренных законом¹⁵);
- упразднение института членства в ТСЖ (регулирование ТСЖ как одного из типов некоммерческих унитарных организаций).

В отношении отдельных организационно-правовых форм юридических лиц гражданское законодательство допускает обязательное членство¹⁶, поэтому сегодня предлагаемый первый возможный подход – «все собственники обязаны быть членами ТСЖ» (только в случае принятия решения о создании ТСЖ общим собранием), на наш взгляд, уже не требует координации с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в Постановлении от 3 апреля 1998 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности п. 1, 3 и 4 ст. 32 и п. 2 и 3 ст. 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья» в связи с запросом Советского районного суда города Омска» в условиях иного правового регулирования в Гражданском кодексе правового статуса юридических лиц;

б) установить, что при создании ТСЖ сообществом собственников общего имущества общее собрание собственников помещений в МКД является высшим органом управления ТСЖ с обязательным членством собственников помещений (первый возможный вариант из предложенных на рассмотрение), или решения общего собрания собственников помещений являются обязательными не только для всех собственников помещений, но и для правления ТСЖ без членства (второй возможный вариант из предложенных на рассмотрение).

2. Предложения, направленные на создание условий для улучшения содержания МКД, в том числе путем обособления общих средств собственников

Сообщество собственников общего имущества в МКД не является полноценным заказчиком услуг и работ по содержанию общего имущества.

Одна из главных причин того, что сообщество собственников общего имущества в МКД не воспринимается как единый заказчик услуг и работ по управлению и содержанию общего имущества, состоит в том, что собственники общего имущества в МКД не имеют возможности формировать общие денежные средства для оплаты общих расходов по управлению и содержанию общего имущества, обособленные от средств других лиц (управляющей организации, ТСЖ, средств каждого отдельного собственника).

В случае если в МКД создано ТСЖ, средства, уплачиваемые собственниками помещений на управление, содержание и текущий ремонт общего имущества, становятся средствами ТСЖ. ТСЖ является заказчиком услуг и работ управляющей организации или подрядчика, действует от своего имени и за свой счет. При способах управления МКД непосредственно

¹⁵ См. п. 1 ст. 123⁸ ГК РФ.

¹⁶ См. пп. 2 п. 3 ст. 61, п. 1 ст. 123⁸, п. 1 ст. 123¹⁶⁻¹ ГК РФ.

собственниками помещений в МКД или управляющей организацией оплата услуг и работ привлеченных подрядных организаций, осуществляется путем внесения собственниками помещений индивидуальных платежей подрядной или управляющей организации. Такие платежи, как правило, прямо не связаны с фактическим выполнением услуг и работ, их объемом и качеством.

Более того, как уже указывалось выше, ТСЖ может объединять собственников помещений в нескольких МКД при отсутствии разделения доходов и расходов товарищества по объектам управления, а управляющие компании зачастую используют единые ставки оплаты на содержание общего имущества, устанавливаемые муниципалитетами. В результате уплачиваемая собственниками помещений плата на содержание и ремонт общего имущества в большинстве случаев не вполне отвечает реальным потребностям для выполнения необходимых услуг и работ в конкретном МКД (в «старых» МКД – недофинансирование содержания общего имущества собственниками, в новостройках – завышенные платежи).

В таких условиях собственники общего имущества не могут сообща контролировать расходование средств, уплачиваемых ими на управление, содержание и текущий ремонт общего имущества, не могут быть уверены, что эти средства не используются на содержание чужого имущества (другого МКД), не имеют возможности оплачивать только фактически оказанные услуги и выполненные работы (или не оплачивать, если услуги не оказаны, работы не выполнены). В результате собственники не заинтересованы вкладывать больше средств в содержание своего МКД.

Наличие общего имущества в МКД должно сопровождаться формированием общих обязательств сообщества собственников общего имущества по оплате расходов, связанных с управлением, содержанием и ремонтом общего имущества, для исполнения которых предлагается:

а) дать право сообществу собственников общего имущества вне зависимости от реализуемого способа управления МКД формировать фонд содержания общего имущества МКД на специальном банковском счете (по аналогии со специальным счетом для формирования фонда капитального ремонта);

б) установить, что:

- специальный счет фонда содержания общего имущества открывается в банке представителем сообщества собственников общего имущества;

- такой представитель является номинальным владельцем указанного счета;

- средства, находящиеся на таком специальном счете, являются общими денежными средствами сообщества собственников общего имущества, формируются за счет регулярных (ежемесячных) взносов собственников помещений на содержание и текущий ремонт общего имущества и иных источников и используются для оплаты общих расходов на управление, содержание и текущий ремонт общего имущества.

Предложение по созданию фонда содержания общего имущества на специальном банковском счете может реализовываться постепенно – сначала распространяться только на часть расходов на содержание и текущий ремонт общего имущества (например, на проведение текущего ремонта).

Законом может быть определено, что в составе фонда содержания общего имущества может (или должен) быть сформирован резервный фонд (по аналогии с резервным фондом в ТСЖ).

У собственников помещений нет совместной ответственности за состояние общего имущества, за оплату оказанных услуг, выполненных работ в отношении общего имущества (каждый отвечает только за свой платеж).

Сособственники общего имущества в МКД не несут ответственности за принимаемые ими решения (или непринятие решений), связанные с управлением и содержанием общего имущества. Ответственность за надлежащее содержание общего имущества законодательно возложена на управляющие организации и ТСЖ вне зависимости от решений

сособственников общего имущества¹⁷. В случае создания ТСЖ собственники помещений (в том числе члены ТСЖ) не отвечают по обязательствам ТСЖ, возникшим по договорам, связанным с управлением, содержанием и ремонтом общего имущества¹⁸.

Отсутствие ответственности сособственников по общим обязательствам, возникающим на основании решений общего собрания, в том числе препятствует привлечению кредитных средств для проведения капитального ремонта и мероприятий по повышению энергоэффективности МКД (сообщество сособственников не рассматривается в качестве заемщика, а ТСЖ и управляющие организации считаются ненадежными заемщиками).

Для повышения ответственности сособственников общего имущества в МКД за надлежащее содержание общего имущества и исполнение обязанности по участию в общих расходах предлагается:

а) установить, что сообщество сособственников общего имущества в МКД несет ответственность за надлежащее состояние общего имущества в МКД, а ответственность управляющей или подрядной организации определяется договором с сообществом сособственников общего имущества;

б) установить, что обязательства по договорам, заключаемым представителем сообщества сособственников общего имущества в рамках предоставленных ему полномочий и связанным с управлением, содержанием и ремонтом общего имущества в МКД, возникают у собственников помещений (напомним, что такие полномочия должны быть определены либо законом, либо решением общего собрания собственников помещений, а в случае если такой договор будет заключен при отсутствии таких полномочий, то сделка будет считаться ничтожной). Смена по решению общего собрания представителя сообщества сособственников общего имущества (в том числе ликвидация ТСЖ) не должны приводить к изменению обязательств перед контрагентами, сообщество сособственников должно продолжать исполнять обязательства по заключенным договорам и нести ответственность за их исполнение;

в) при возникновении дефицита средств в фонде содержания общего имущества для оплаты оказанных услуг или выполненных работ сособственности общего имущества в МКД обязаны покрыть образовавшуюся задолженность по общим обязательствам путем внесения дополнительных взносов.

Предлагается по аналогии со статьей 123³ ГК РФ перейти к правовой конструкции, предусматривающей, что сособственности общего имущества солидарно несут субсидиарную ответственность по общим обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из сособственников. Такой вид ответственности хорошо известен российскому гражданскому и жилищному законодательству, так как давно используется, например, в потребительских жилищных кооперативах. После исполнения такой ответственности сособственности общего имущества должны иметь право взыскания задолженности с виновного собственника (см. нижеследующее предложение).

В настоящее время отсутствует механизм защиты интересов большинства добросовестных сособственников общего имущества в случае неучастия отдельных сособственников в общих расходах по содержанию общего имущества (неуплаты обязательных платежей (взносов) на содержание и ремонт общего имущества в МКД).

Исходя из имеющейся в настоящее время системы обязательств при любом способе управления МКД, неплатежи собственников помещений рассматриваются как убытки управляющей организации, ТСЖ, ЖСК, подрядчиков, ресурсоснабжающих организаций, а не как нанесение ущерба интересам добросовестных собственников помещений. И сами собственники помещений не рассматривают неплатежи как нарушение общих интересов сособственников общего имущества, не связывают неплатежи с невозможностью обеспечить надлежащее содержание общего имущества.

¹⁷ См. ч. 2² и 2³ ст. 161 ЖК РФ.

¹⁸ См. ч. 6 ст. 135 ЖК РФ.

Для создания механизмов защиты общих интересов собственников общего имущества, в том числе в целях обеспечения реализации предыдущего предложения о том, что собственники общего имущества солидарно несут субсидиарную ответственность по общим обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из собственников, предлагается определить меры, которые могут быть приняты сообществом собственников общего имущества (по решению их общего собрания) в отношении собственника помещения, не исполняющего своевременно и полностью обязанность по участию в общих расходах на содержание общего имущества.

В числе таких возможных мер можно рассмотреть несколько вариантов, в том числе используя опыт других стран, например:

а) определить право общего собрания собственников помещений в МКД принять решение об установлении в качестве обеспечительной меры залога на помещение собственника, который имеет значительную (не менее чем шестимесячную) задолженность по уплате платежей/взносов на общие расходы по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в МКД. Обращение взыскания на предмет залога осуществляется по решению суда в случае непогашения указанной задолженности в установленный законом срок¹⁹;

б) определить обязанность отчуждения собственником принадлежащего ему помещения в многоквартирном доме в случае предъявления ему требования о таком отчуждении на основании решении общего собрания собственников помещений в МКД при наличии значительной (не менее чем за шесть месяцев) задолженности по оплате общих расходов по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в МКД. В случае неисполнения собственником помещения такого требования в установленный законом срок, решение об отчуждении помещения выносится судом на основании иска, поданного представителем сообщества собственников помещений на основании решения общего собрания²⁰. При отчуждении помещения самим собственником он или приобретатель помещения (по соглашению между ними) обязаны оплатить задолженность. При отчуждении помещения на основании решения суда задолженность гасится за счет средств от продажи помещения.

Определенные законодательством способы управления МКД неоправданно ограничивают сообщество собственников в выборе исполнителей услуг и работ по содержанию общего имущества.

Установленные в части 2 статьи 161 ЖК РФ способы управления многоквартирным домом не имеют четко выраженных определяющих признаков, отличающих их друг от друга. Создается впечатление, что основное отличие между способами не в том, кто осуществляет управление (управление самими собственниками через институт общего собрания должно присутствовать при всех способах управления), а в том, на кого законодатель возложил ответственность за надлежащее содержание МКД – на ТСЖ/ЖСК или управляющую организацию, сняв такую ответственность с собственников общего имущества. Поскольку при способе непосредственного управления нет одного юридического лица, обеспечивающего содержание МКД, и нет доверия к сообществу собственников помещений, как к ответственному за результат управления домом, то выбор этого способа ограничен небольшими МКД (с количеством квартир не более 30²¹).

В результате при существующем регулировании способов управления МКД сообщество собственников общего имущества не может полноценно реализовать свое право на выбор исполнителей услуг и работ по содержанию такого имущества, выступая как заказчик таких

¹⁹ Например, в Венгрии Закон «О товариществах собственников жилья» (2003) дает право товариществу регистрировать залог на помещение собственника, имеющего более чем шестимесячную задолженность по уплате взносов на общие расходы.

²⁰ Например, в Эстонии Закон «О квартирной собственности» (2000) дает право собственникам квартир решением большинства таких собственников потребовать отчуждения квартиры собственником, неоднократно нарушающего свои обязанности в отношении других собственников (в том числе имеющих просроченную более трех месяцев задолженность по оплате общих расходов как минимум за шестимесячный период), а в случае, если собственник не отчуждает свою собственность, обратиться в суд с иском об отчуждении квартиры.

²¹ См. п.1 ч. 2 ст. 161 ЖК РФ.

услуг и работ по договору с управляющей организацией или договорам с несколькими подрядными организациями (см. рисунок 1).

Рисунок 1 – Система «заказчик-исполнитель» при существующих способах управления многоквартирным домом

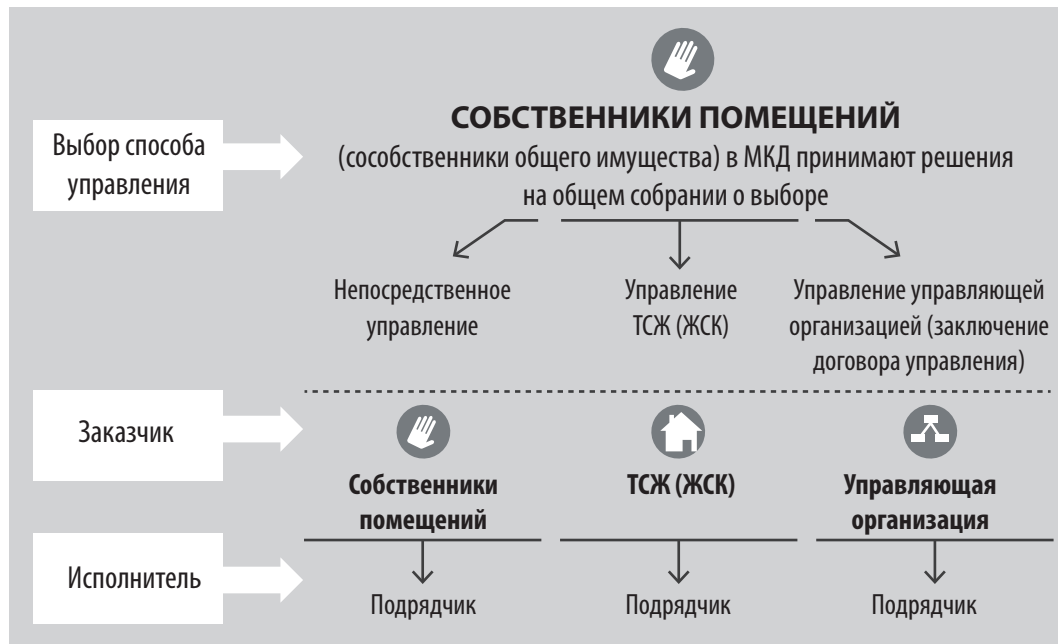
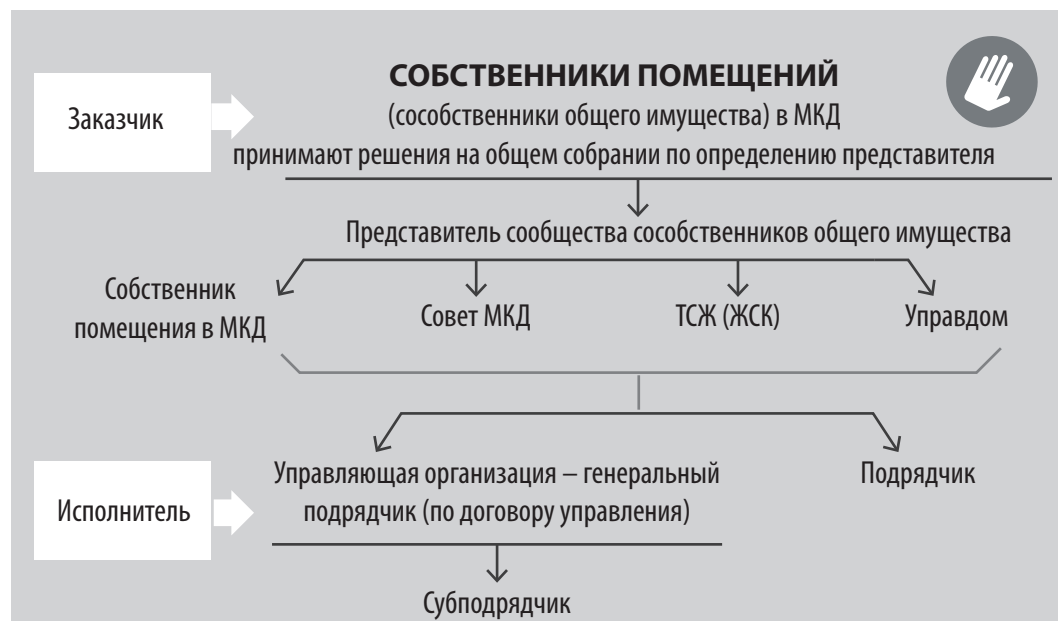


Рисунок 2 – Предлагаемая система «заказчик-исполнитель» услуг и работ по управлению и содержанию общего имущества в многоквартирном доме



Предлагаемое развитие института управления общим имуществом в МКД его собственниками позволит создать нормальную двустороннюю систему отношений «заказчик – исполнитель» услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества, в которой заказчиком выступает сообщество собственников, действующее через своего представителя (см. рисунок 2). Привлечение исполнителей (подрядчиков) может осуществляться представителем сообщества собственников общего имущества путем заключения (от имени, за счет и в интересах таких собственников):

а) одного договора с профессиональной управляющей организацией (которая может в том числе выступать и генеральным подрядчиком, который от своего имени заключает необходимые договоры с субподрядчиками);

б) нескольких договоров с различными специализированными подрядными организациями для оказания услуг и выполнения работ, необходимых для надлежащего содержания общего имущества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация предлагаемых концептуальных предложений позволит:

во-первых, повысить эффективность управления общим имуществом собственниками такого имущества путем дальнейшего совершенствования процедур принятия решений их общим собранием, снижения кворума общего собрания и количества голосов, необходимых для принятия решений, урегулирования процедур представительства сообщества собственников общего имущества, в том числе делегирования полномочий общего собрания по принятию отдельных решений, не отнесенных к исключительной компетенции общего собрания, таким представителям, устранения неоднородности правового статуса собственников помещений в МКД, являющихся и не являющихся членами ТСЖ в случае его создания;

во-вторых, создать условия для улучшения содержания МКД путем обособления общих средств собственников общего имущества на управление, содержание и ремонт такого имущества, повышения прозрачности целевого использования таких общих средств, усиления механизмов защиты экономических интересов собственников общего имущества, повышения ответственности таких собственников за исполнение своих общих обязательств по обеспечению надлежащего состояния их общего имущества в МКД;

в-третьих, создать условия для развития рынка профессиональных услуг и работ, связанных с управлением, содержанием и ремонтом общего имущества в МКД, включая как деятельность в качестве исполнителя таких услуг и работ, так и новую деятельность на стороне реального заказчика таких работ и услуг (сообщества собственников общего имущества в МКД) в качестве его представителя – управдома (по аналогии с техническим заказчиком в строительстве).

И.В. Генцлер, канд. техн. наук
заместитель директора направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Т.Д. Полиди, канд. экон. наук
исполнительный директор, директор направления
«Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»

МОДЕЛИ КРЕДИТОВАНИЯ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ

В статье предлагаются возможные модели организации кредитования капитального ремонта многоквартирных домов, в том числе даны оценки потенциального объема рынка такого кредитования, описаны основные риски и барьеры для развития такого вида кредитования.

ВВЕДЕНИЕ

Региональные системы капитального ремонта, основанные на финансировании капитального ремонта за счет средств собственников помещений в многоквартирных домах (далее – МКД), начали функционировать в 2014 году.¹ Такие системы основаны на двух формах формирования фондов капитального ремонта за счет взносов собственников помещений в МКД: на специальном счете МКД, открытом уполномоченными собственниками помещений лицом, или на счете регионального оператора с консолидацией всех средств, поступающих от собственников разных домов, которые региональный оператор вправе расходовать на финансирование капитального ремонта любого дома (так называемый «общий котел»).

При этом Стратегией развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года² в качестве одной из целей государственной политики в сфере капитального ремонта МКД определен постепенный переход от преобладания системы государственной организации проведения капитального ремонта через систему региональных операторов к преобладанию и распространению модели организации проведения капитального ремонта через систему специальных счетов.

Одной из важнейших предпосылок развития и успешного функционирования модели финансирования капитального ремонта за счет средств на специальном счете является доступ собственников помещений в МКД, реализующих данную модель, к кредитным ресурсам, что позволяет провести капитальный ремонт МКД в необходимом объеме без нарушения сроков, определенных региональной программой капитального ремонта³.

Цель настоящей статьи – представить разработанные Институтом экономики города модели кредитования капитального ремонта МКД и предложения по устранению барьеров и снижению рисков кредитования капитального ремонта.

Отметим, что в работе рассматриваются именно модели кредитования капитального ремонта тех МКД, которые формируют средства фонда капитального ремонта на специальном счете. Кредитование региональных операторов для целей проведения капитального ремонта, хотя и возможно, но должно быть основано на совершенно иных подходах, поэтому не является предметом детального рассмотрения в данной статье.

¹ В соответствии с разделом IX Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ).

² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р.

³ В противном случае орган местного самоуправления на основании части 7 статьи 189 ЖК РФ может принять решение о прекращении формирования фонда капитального ремонта на специальном счете и «перевод» всех средств на счет регионального оператора (в «общий котел»).

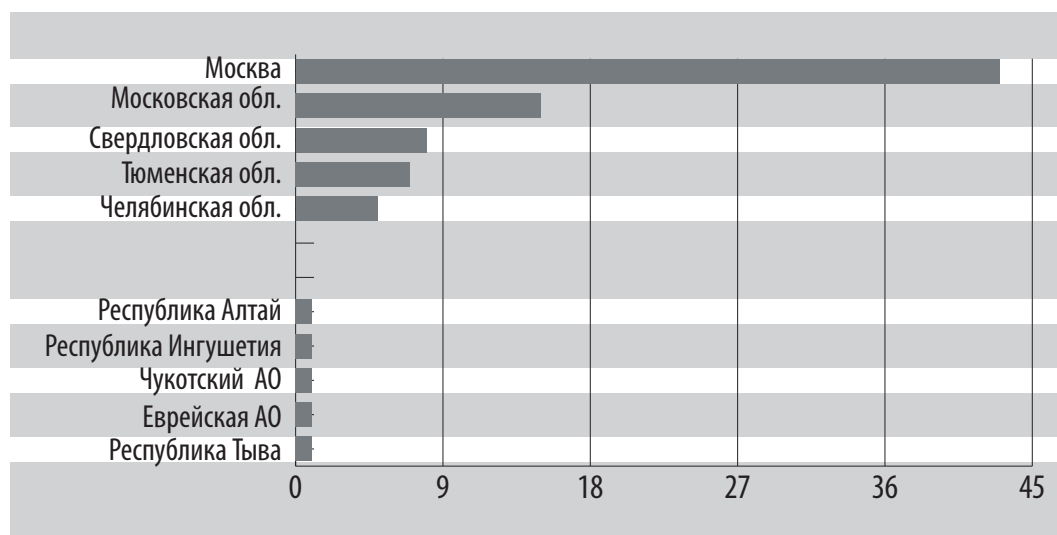
1. Основные параметры общей финансовой модели кредитования капитального ремонта МКД

Исходя из статистических данных об общей площади жилых помещений в МКД⁴ (за исключением МКД, признанных аварийными) и установленных в субъектах Российской Федерации минимальных размерах взносов на капитальный ремонт, общий объем средств, формируемых за счет установленных обязательных взносов на капитальный ремонт собственников помещений в МКД (как на специальных счетах, так и у региональных операторов в «общем котле»), в целом по стране в 2016 году должен был составить порядка 188 млрд руб. (при уровне собираемости 100%).

Объем формируемых за год средств существенно варьируется по субъектам Российской Федерации, как в силу различий в площади многоквартирного жилищного фонда, так и различий в установленных ставках взносов на капитальный ремонт: от 33 млн руб. в Тыве до 40 млрд руб. в Москве. Максимально объем финансовых ресурсов по регионам различается в 1226 раз (за счет различий в площади жилищного фонда – в 81,8 раза и за счет различий в ставках взносов на капитальный ремонт – в 15 раз) (см. рисунок 1).

Рисунок 1 – Потенциальный объем средств, ежегодно формируемых в отдельных субъектах Российской Федерации за счет взносов на капитальный ремонт

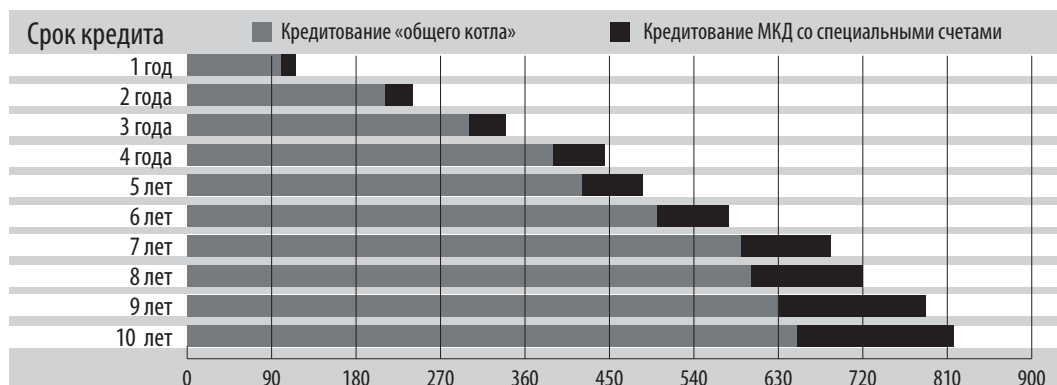
(по данным 2016 года)



При среднем уровне собираемости взносов на капитальный ремонт в размере 85% объем сформированных средств в 2016 году можно оценить примерно в размере 160 млрд руб. в год, или 13,3 млрд руб. в месяц (для сравнения – максимальные объемы финансирования капитального ремонта МКД в период активной работы Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд ЖКХ) в 2008-2012 гг. составляли 120-130 млрд руб. в год). Теоретически такой денежный поток (при сохранении его объема на уровне 2016 г.) может потенциально обеспечивать от 149 млрд руб. коротких (на срок 1 год) до 833 млрд руб. длинных (на срок 10 лет) кредитов на цели капитального ремонта многоквартирного жилищного фонда (при предположении о возможности кредитования капитального ремонта всех МКД) (см. рисунок 2).

⁴ Не учитывалась площадь нежилых помещений в МКД.

Рисунок 2 – Максимальные потенциальные объемы рынка кредитования капитального ремонта МКД в России в зависимости от срока кредита, млрд руб.



При расчете максимального объема рынка кредитования капитального ремонта МКД, представленного на рисунке 2, были использованы следующие допущения: средний уровень собираемости взносов на капитальный ремонт – 85%; доля МКД, в которых фонд капитального ремонта формируется на специальном счете – 20%; схема погашения кредита – равными ежемесячными платежами (аннуитетный кредит); процентная ставка по кредиту – 12% годовых.

Такие максимальные объемы кредитования могут быть реализованы при условии, если все 100% МКД будут отремонтированы за счет кредитов. Учитывая, что около 80% МКД в настоящее время находятся в системе регионального оператора⁵ (финансирование капитального ремонта за счет средств «общего котла»), анализируемая потенциальная потребность в кредитах гораздо меньше, поскольку может возникнуть только у собственников помещений в МКД со специальными счетами, на которых аккумулируется порядка 32 млрд руб. в год. Соответственно, исходя из постоянного денежного потока взносов на специальные счета в размере 2,7 млрд руб. в месяц, который может направляться на погашение кредита, потенциальный объем кредитования капитального ремонта домов, в которых открыты специальные счета, составляет от 30 млрд руб. (кредиты на срок 1 год) до 167 млрд руб. (кредиты на срок 10 лет).

Из всех МКД, для которых открыты специальные счета, на практике потенциальными объектами кредитования, на наш взгляд, могут быть дома, построенные после 1970 года, как требующие наименьших затрат на проведение капитального ремонта. Максимальное количество потенциальных объектов кредитования такой целевой группы домов составляет примерно 1,6 млн МКД, в том числе 16,5 тыс. в Москве. Учитывая, что в настоящее время примерно в 20% МКД открыты специальные счета, то уже сегодня потенциальное количество кредитов на капитальный ремонт составляет 320 тыс. При условии увеличения взносов на капитальный ремонт или выделения государственных, муниципальных субсидий на капитальный ремонт потенциальное количество кредитов может увеличиться.

Согласно расчетам, проведенным на примере 2-х подъездного 14-этажного дома серии П-44Т (общая площадь помещений – 6,3 тыс. кв. м), при среднем показателе собираемости взносов – 85% и средней рыночной процентной ставке кредитования 12% годовых, максимальная сумма кредита на капитальный ремонт такого дома в зависимости от установленной ставки взноса на капитальный ремонт и срока кредита варьируется от 300 тыс. руб. (при ставке 5 руб./кв. м и сроке кредита 1 год) до 5,6 млн. руб. (при ставке 15 руб./кв. м и сроке кредита 10 лет).

Максимальные по размеру кредиты могут быть привлечены на капитальный ремонт МКД в Москве, где установлен самый высокий размер взноса на капитальный ремонт (15 руб./кв. м в 2015 и 2016 годах). Установленные в большинстве регионов ставки взносов на капитальный ремонт на уровне 5-7 руб./кв. м (более 60 регионов) позволяют привлечь кредиты с

⁵ Данные Минстроя России.

максимальным размером от 1,7 до 2,6 млн. руб. (при сроке кредита 10 лет) и, соответственно, проводить только недорогие ремонты, например, ремонт кровли или фасада, замена лифта.

2. Модели кредитования капитального ремонта многоквартирных домов

В зарубежной практике кредиты на проведение капитального ремонта МКД предоставляются юридическому лицу, управляющему МКД – ассоциации (товариществу) собственников жилья, управляющей организации. Преимуществом такого кредитования является то, что в отношении с банком-кредитором вступает юридическое лицо, а не сообщество собственников помещений, не имеющее своей отдельной правосубъектности. Заемщик – юридическое лицо при получении кредита для капитального ремонта действует от своего имени и за свой счет, а у собственников помещений в доме существуют обязательства перед данным юридическим лицом по внесению установленного размера взноса (платежа) для возврата кредита.

В России в связи с законодательным введением института специального счета для формирования фонда капитального ремонта МКД появилась возможность формировать обособленные общие средства собственников помещений, что, в свою очередь, позволяет реализовать новые организационно-финансовые схемы кредитования капитального ремонта МКД с погашением кредита за счет обязательных взносов на капитальный ремонт.

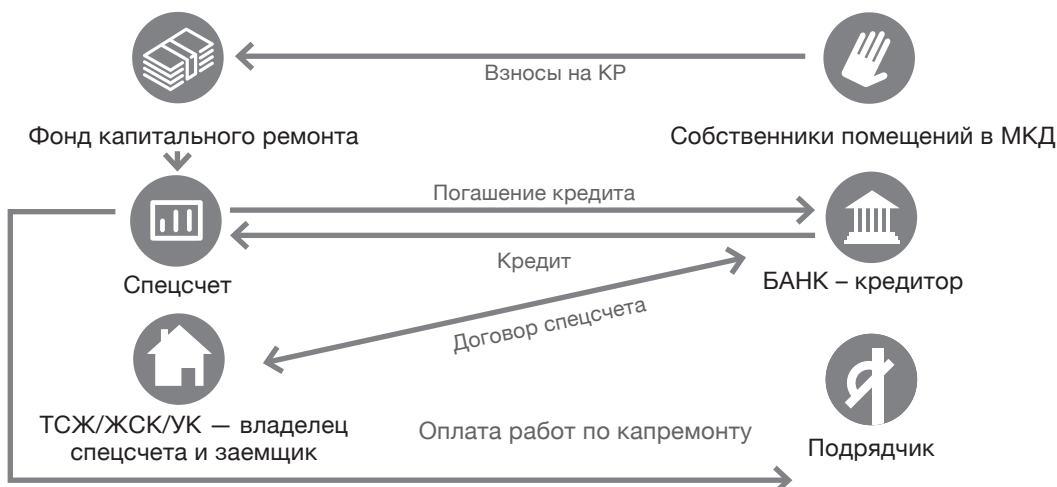
Принципиальное отличие предлагаемых возможных схем, прежде всего, заключается в том, кто обращается за кредитом – владелец специального счета, на котором формируется фонд капитального ремонта, или исполнитель работ по капитальному ремонту (подрядчик или, например, управляющая организация), не являющийся владельцем специального счета.

Обе модели кредитования капитального ремонта имеют ряд особенностей, отличающих их от других видов кредитования, и требуют разработки новых кредитных продуктов.

2.1 Модель кредитования капитального ремонта МКД с привлечением кредита владельцем специального счета по решению собственников помещений в МКД

Данная модель основана на привлечении кредита на проведение капитального ремонта МКД владельцем специального счета (товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным кооперативом, управляющей организацией) на основании решения собственников помещений в таком доме (см. рисунок 3).

Рисунок 3 – Модель кредитования капитального ремонта (КР) МКД с привлечением кредита владельцем специального счета



В данной модели источником финансирования капитального ремонта МКД являются средства фонда капитального ремонта на специальном счете, сформированные за счет взносов собственников помещений на капитальный ремонт, и кредитные средства, а также, возможно, субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета. Также предлагается, что для получения кредита в целях снижения рисков кредитования может быть предоставлена гарантия (поручительство) специализированного гарантийного агентства (подробнее данное предложение будет описано ниже). Погашение кредита осуществляется за счет будущих взносов на капитальный ремонт, поступающих на специальный счет.

Ключевым вопросом реализации предложенной модели является вопрос о том, кто является реальным заемщиком кредита (еще раз отметим, что номинально за кредитом обращается владелец специального счета).

Предложенный в рассматриваемой модели подход заключается в том, что, с правовой точки зрения, заемщиком кредита на капитальный ремонт являются собственники помещений в многоквартирном доме, выступающие в качестве гражданско-правового сообщества в соответствии с гражданским законодательством⁶. Размер ответственности по кредиту каждого из собственников помещений ограничен размерами их обязательных (установленных в силу закона) взносов на капитальный ремонт. При этом во взаимоотношениях с банком – кредитором по поручению собственников помещений (отраженному в решении общего собрания таких собственников) и от их лица выступает владелец специального счета, на который зачисляются средства взносов на капитальный ремонт.

Этот подход соответствует следующим положениям законодательства:

- решение о получении кредита (а также при необходимости – о получении гарантии, поручительства по кредиту) принимает общее собрание собственников помещений в МКД⁷ (а не товарищество собственников жилья (далее – ТСЖ), жилищный или жилищно-строительный кооператив (далее – ЖСК), управляющая организация, являющиеся владельцем специального счета);

- общее собрание собственников помещений в доме принимает решение о лице, уполномоченном на получение кредита (ТСЖ, ЖСК либо управляющая организация⁸, являющиеся владельцем специального счета);

- общее собрание собственников помещений принимает решение об определении существенных условий кредитного договора⁹;

- общее собрание собственников помещений принимает решение о погашении кредита, уплате процентов за пользование кредитом (а также при необходимости – об оплате расходов на получение гарантии, поручительства по кредиту) за счет фонда капитального ремонта, то есть за счет общих денежных средств собственников помещений в МКД, формируемых как фонд капитального ремонта на специальном счете¹⁰ (а не за счет средств ТСЖ, ЖСК или управляющей организации и не за счет средств каждого отдельного собственника помещения в МКД).

Юридическое лицо, являющееся по решению общего собрания собственников помещений в МКД владельцем специального счета и уполномоченное решением общего собрания получить кредит на капитальный ремонт общего имущества – ТСЖ, ЖСК, управляющая организация, заключая кредитный договор, выступает представителем сообщества собственников помещений в МКД и действует в соответствии с предоставленными ему решением общего собрания полномочиями. Владелец специального счета не вправе самостоятельно распоряжаться средствами на специальном счете в целях погашения кредита, он может лишь вы-

⁶ Глава 9¹ Гражданского кодекса Российской Федерации.

⁷ См. пункт 1² части 2 статьи 44 ЖК РФ.

⁸ В соответствии с пунктом 1² части 2 статьи 44 ЖК РФ общим собранием может быть принято решение о получении кредита и займа на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме товариществом собственников жилья либо жилищно-строительным кооперативом, жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, управляющей организацией и при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений в этом доме лицом, уполномоченным решением общего собрания таких собственников. В предлагаемой модели в качестве лица, уполномоченного на получение кредита, рассматривается только лицо, являющееся владельцем специального счета.

⁹ См. пункт 1² части 2 статьи 44 ЖК РФ.

¹⁰ См. часть 1 статьи 36.1 ЖК РФ.

полнять распорядительские функции – дать распоряжение банку списывать со специального счета денежные средства в счет возврата кредита и уплаты процентов по кредиту, полученному на проведение капитального ремонта, только на основании протокола общего собрания, содержащего соответствующие решения¹¹. Таким образом, владелец специального счета является представителем (агентом) сообщества собственников помещений в МКД при получении кредита на капитальный ремонт.

Предложенная модель агентских отношений (между собственниками помещений в МКД и владельцем специального счета) при получении кредита на капитальный ремонт не противоречит существующему гражданскому законодательству. Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) допускает, что полномочия по представительству могут возникать на основе решения общего собрания¹², при этом кредитный договор, заключенный представителем собственников помещений в МКД в силу полномочия, содержащегося в решении общего собрания, создает обязанности представляемых лиц (собственников помещений в МКД)¹³. Но, к сожалению, банковское законодательство в настоящее время не предусматривает возможность таких агентских отношений при получении кредитов.

Пробелы в законодательном регулировании, наряду с отсутствием у банков ясного понимания роли юридического лица, обращающегося за кредитом от лица собственников помещений в МКД на основании решения их общего собрания, приводят к применению традиционного подхода: в качестве заемщика кредита рассматривается юридическое лицо (ТСЖ, ЖСК, управляющая организация), действующее от своего имени, а не от имени собственников помещений в МКД, выступающих в качестве гражданско-правового сообщества.

Соответственно, оценка такого заемщика, как ТСЖ, ЖСК, управляющей организации, осуществляется банками как оценка юридического лица. В частности, многократно обсуждался вопрос о риске ликвидации ТСЖ, если заемщиком будет являться ТСЖ, о риске банкротства или прекращения управления МКД управляющей организацией (по решению собственников помещений или при отзыве лицензии). Вследствие указанных проблем кредитование такого заемщика, как ТСЖ, ЖСК, управляющая организация, даже если они являются владельцем специального счета, рассматривается банками как имеющее высокие риски, а применяемые высокие требования к таким заемщикам явились причиной того, что ни в одном регионе, участвующем в реализации пилотных проектов в рамках рабочей группы Минстроя России, не были выданы кредиты на капитальный ремонт в 2015-2016 гг.

В случае если владелец специального счета – ТСЖ, ЖСК или управляющая организация не будет являться заемщиком кредита де-юре, а будет выступать как представитель собственников помещений в МКД, данные риски снимаются. В случае ликвидации ТСЖ, банкротства управляющей организации, прекращении управления данными лицами МКД произойдет не смена заемщика, а только смена владельца специального счета, являющегося представителем заемщика по кредиту, что является обычной практикой.

В результате многочисленных экспертных обсуждений были подготовлены, в том числе экспертами Института экономики города, предложения по устранению недостатков законодательства, препятствующих развитию кредитования капитального ремонта МКД, которые были частично учтены при внесении в ЖК РФ изменений Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ и Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 355-ФЗ. Часть этих изменений способствует реализации предложенной модели кредитования владельца специального счета как представителя сообщества собственников помещений в МКД. Так, было определено, что:

- кредитные и (или) иные заемные средства, привлеченные собственниками помещений в МКД на проведение капитального ремонта общего имущества, образуют фонд капитального ремонта¹⁴ (соответственно, кредитные средства должны зачисляться на специальный счет, а не на счет ТСЖ, ЖСК или управляющей организации);

¹¹ См. часть 5 статьи 177 ЖК РФ.

¹² В соответствии с частью 4 статьи 185 ГК РФ правила ГК РФ о доверенности применяются также в случаях, когда полномочия представителя содержатся в решении собрания.

¹³ См. часть 1 статьи 182 ГК РФ.

¹⁴ Изменения в часть 1 статьи 170 ЖК РФ внесены Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 355-ФЗ.

- в случае ликвидации или реорганизации владельца специального счета, признания владельца специального счета банкротом, прекращения управления МКД управляющей организацией, ТСЖ или ЖСК, являющимися владельцами специального счета, собственники помещений в МКД в течение двух месяцев обязаны на общем собрании принять решение о выборе нового владельца специального счета; если в указанный срок решение собственниками не принято, орган местного самоуправления принимает решение об определении регионального оператора владельцем специального счета¹⁵;

- в случае принятия решения о замене владельца специального счета договор специального счета сохраняет свою силу, при этом права и обязанности по указанному договору переходят к новому владельцу специального счета; такой переход прав и обязанностей по договору специального счета к новому владельцу счета не является основанием для прекращения или изменения существовавших до такого перехода прав займодавца, кредитора в отношении средств на этом счете, обеспечивающих возврат займа, кредита, полученных на проведение капитального ремонта общего имущества в МКД¹⁶;

- к новому владельцу специального счета переходят все права и обязанности прежнего владельца специального счета, включая права и обязанности, возникшие по договорам, заключенным с российской кредитной организацией, в которой открыт специальный счет, а также по иным договорам займа и (или) кредитным договорам, по которым погашение соответствующих займов и (или) кредитов осуществляется за счет средств, поступающих на специальный счет¹⁷;

- до момента определения нового владельца специального счета лица, являющиеся владельцами специального счета, обеспечивают надлежащее исполнение обязательств в соответствии с требованиями, установленными ЖК РФ для владельцев специального счета¹⁸;

- прежний владелец специального счета обязан передать новому владельцу специального счета документы, связанные с открытием и ведением специального счета, в том числе договоры с российской кредитной организацией, в которой открыт специальный счет, а также договоры займа и (или) кредитные договоры, по которым погашение соответствующих займов и (или) кредитов осуществляется за счет средств, поступающих на специальный счет¹⁹.

Указанные выше изменения, внесенные в ЖК РФ, устранили ряд рисков, связанных с предоставлением кредита на капитальный ремонт собственникам помещений в МКД в лице владельца специального счета на основании решения общего собрания таких собственников, и создали основу для того, чтобы специальный банковский счет оставался тем же самым, если по решению собственников помещений меняется лицо, уполномоченное ими на совершение операций с денежными средствами, находящимися на специальном счете, в том числе в случаях ликвидации, банкротства, прекращения деятельности по управлению МКД прежнего владельца специального счета. Переход к новому владельцу специального счета прав и обязанностей владельца такого счета фактически означает, что новый распорядитель средствами на специальном счете продолжает выполнять функцию предыдущего распорядителя по перечислению средств со специального счета банку-кредитору для погашения кредита, тем самым обеспечивая исполнение обязательств собственников помещений в МКД по возврату кредита.

Однако, с другой стороны, необходимо отметить, что особенностью предлагаемой модели агентских отношений (между собственниками помещений в МКД и владельцем специального счета) является то, что размер финансовой ответственности заемщика (собственников помещений) ограничен размером обязательных взносов на капитальный ремонт. В данном случае возникают следующие основные риски для банка-кредитора:

- 1) неполнота и несвоевременность внесения взносов на капитальный ремонт. Таким риском можно управлять как путем определения размера кредита (через установление понижающего коэффициента к общему объему периодических взносов на капитальный ремонт

¹⁵ Дополнения в статью 175 ЖК РФ внесены Федеральным законом от 29 июня 2015 г. №176-ФЗ.

¹⁶ Изменения в часть 3 статьи 176 ЖК РФ внесены Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ.

¹⁷ Часть 10 статьи 175 ЖК РФ введена Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ.

¹⁸ Часть 11 статьи 175 ЖК РФ введена Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ.

¹⁹ Часть 12 статьи 175 ЖК РФ введена Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ.

в течение срока кредита), так и при необходимости путем предоставления гарантий (поручительства) по таким кредитам;

2) регуляторный риск, связанный со снижением размеров или отменой обязательных взносов на капитальный ремонт нормативными правовыми актами. Таким риском можно управлять только путем предоставления гарантий (поручительства) по таким кредитам;

3) риск снижения или отмены решением общего собрания собственников помещений в МКД дополнительных взносов на капитальный ремонт, установленных общим собранием. Представляется, что таким риском сегодня управлять сложно, поэтому необходимо либо не учитывать при кредитовании такие дополнительные взносы, либо внести изменения в законодательство о запрете возможности отмены или изменения решения общего собрания об установлении размера дополнительного взноса до погашения кредита на капитальный ремонт.

Более подробно риски и барьеры кредитования капитального ремонта, а также предложения по их устранению будут рассмотрены далее.

2.2 Модель кредитования капитального ремонта МКД с предоставлением кредита подрядной организации, не являющейся владельцем специального счета

Данная модель кредитования капитального ремонта МКД предусматривает предоставление кредита подрядной организации – исполнителю услуг по проведению капитального ремонта, не являющейся владельцем специального счета (см. рисунок 4). Для снижения рисков кредитования модель также предполагает использование счета эскроу²⁰. Модель может применяться при способах управления МКД товариществом собственников жилья (ЖСК) или управляющей организацией.

Рисунок 4 – Организационно-финансовая схема кредитования исполнителя капитального ремонта МКД (подрядной организации), не являющегося владельцем специального счета



²⁰ Счет эскроу регулируется статьями 860⁷ – 860¹⁰ ГК РФ.

Целесообразность открытия счета эскроу в данной модели обусловлена необходимостью гарантий приоритета расходования средств фонда капитального ремонта, формируемого на специальном счете, для оплаты работ подрядной организации по капитальному ремонту до их приемки и до погашения привлеченного кредита над другими расходами за счет средств фонда капитального ремонта, а также необходимостью предоставления гарантий полноты и своевременности самой такой оплаты.

В соответствии с предложенной моделью:

1) ТСЖ/ЖСК, управляющая организация, выступающая владельцем специального счета, на основании решения общего собрания заключает договор специального счета с банком для формирования фонда капитального ремонта;

2) собственники помещений в МКД на общем собрании принимают решение о проведении капитального ремонта, которым утверждают:

- перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту;
- смету расходов на капитальный ремонт;
- сроки проведения капитального ремонта;

• условия договора с подрядной организацией о проведении работ по капитальному ремонту, в том числе о перечне, сроках и качестве работ, о порядке их оплаты – в рассрочку, порядке расчетов через специально открываемый для оплаты работ по капитальному ремонту владельцем специального счета – ТСЖ/ЖСК/управляющей организацией счет эскроу. В стоимость работ по договору должны быть включены расходы подрядчика, связанные с привлечением кредита для финансирования работ, получением гарантий, поручительств по такому кредиту;

• использование средств специального счета для оплаты капитального ремонта, выполняемого подрядчиком (возможно, утверждают дополнительные размеры взносов в фонд капитального ремонта на специальный счет);

• лицо, которое от имени всех собственников помещений в МКД уполномочено участвовать в приемке выполненных работ по капитальному ремонту, в том числе подписывать соответствующие акты;

3) собственники помещений на общем собрании определяют полномочия владельца специального счета по открытию счета эскроу;

4) после принятия общим собранием решения о проведении капитального ремонта владелец специального счета (ТСЖ/ЖСК/управляющая организация):

• открывает счет эскроу в банке, в котором открыт специальный счет и который является банком – кредитором²¹, для перечисления и блокирования средств со специального счета на счет эскроу в целях будущей оплаты работ подрядной организации по капитальному ремонту. В рамках договора счета эскроу устанавливается график депонирования средств со специального счета на счет эскроу;

• заключает договор о проведении капитального ремонта с подрядной организацией. Таким договором подряда предусматривается порядок расчетов с подрядной организацией с использованием открытого счета эскроу. При этом накопленного объема средств в фонде капитального ремонта должно быть достаточно для перечисления аванса подрядной организации сразу после заключения договора о проведении капитального ремонта (если такой аванс предусмотрен договором), а далее ежемесячного потока взносов в фонд капитального ремонта должно быть достаточно для оплаты подрядной организацией ежемесячного платежа по кредиту. При этом предполагается, что кредит подрядной организации предоставляется в размере всей необходимой суммы для выполнения работ по договору о проведении капитального ремонта за вычетом суммы аванса. Договором о проведении капитального ремонта должен быть определен срок выполнения работ, суммы аванса и ежемесячных платежей в течение срока договора, а также оставшаяся на момент подписания акта приемки работ сумма, не оплаченная заказчиком и равная сумме оставшегося долга банку, который после приемки работ переводится с подрядной организации на собственников помещений в МКД;

²¹ Теоретически, это могут быть разные банки, но это увеличивает риск банка – кредитора, поэтому на практике, скорее всего, кредитором может быть банк, в котором открыт и специальный счет, и счет эскроу.

• в момент приемки выполненных работ по капитальному ремонту должна происходить смена должника (перемена лица в обязательстве) – перевод долга по кредиту с подрядной организации на владельца специального счета (это условие должно быть определено в решении общего собрания, договоре о проведении капитального ремонта и в кредитном договоре)²²;

5) оплата со счета эскроу подрядной организации производится в соответствии с заключаемым договором условного депонирования между банком, подрядной организацией (заемщиком по кредиту и бенефициаром по счету эскроу) и владельцем специального счета (депонентом по счету эскроу) после наступления установленных таким договором обстоятельств, например:

- если договором о проведении капитального ремонта предусмотрен аванс – такой аванс перечисляется подрядной организации в соответствии с порядком расчетов, установленным таким договором (сумма аванса может включать стоимость гарантии или поручительства по кредиту подрядной организации);

- далее до завершения работ по капитальному ремонту – ежемесячно депонируемая на счете эскроу сумма, равная платежу по кредиту, перечисляется подрядной организации (или сразу банку-кредитору, если такой порядок предусмотрен договором условного депонирования) в соответствии с графиком погашения кредита, установленного кредитным договором;

- после завершения и приемки работ по капитальному ремонту и перевода долга по кредиту на владельца специального счета счет эскроу закрывается, а дальнейшее погашение кредита в части оставшейся суммы осуществляется со специального счета новым должником – владельцем специального счета, представляющим собственников помещений в МКД (в рамках модели, описанной выше в параграфе 2.1);

6) подрядная организация и банк заключают кредитный договор, и, одновременно, владелец специального счета (на основании решения собственников помещений в МКД, как собственников общих денежных средств на специальном счете) и банк заключают договор залога прав по договору специального счета либо залога денежных средств (денежных требований) на специальном счете. То есть кредит подрядной организации обеспечен залогом, залогодателями выступают собственники помещений в МКД;

7) кредит на капитальный ремонт может быть предоставлен в формах единовременного кредита, кредитной линии; предпочтительной схемой погашения кредита является схема погашения равными (аннуитетными) платежами;

8) при необходимости подрядная организация, как заемщик, приобретает гарантию или поручительство по кредиту в пользу банка и уплачивает комиссию за такую гарантию или поручительство. Возможна иная схема, когда такая гарантия приобретается банком, а комиссия включается в процент по кредиту. Такая гарантия обеспечивает покрытие дефицита средств на счете эскроу для погашения задолженности по кредиту, если просрочка платежей (полностью или частично) превышает 90 дней, в размере установленного гарантийного лимита;

9) при наступлении гарантийного случая гарант (поручитель) приобретает по договору (договорам) уступки права кредитора по отношению к заемщику (принципалу) и права на заложенные права в части пропорционально уплаченной гарантом суммы по гарантии. Таким образом, обеспечивается ограничение возможного оппортунистического поведения собственников помещений (после оплаты гарантии может появиться стимул не вносить взносы на капитальный ремонт).

3. Предложения по моделям создания специализированных гарантийных агентств по поддержке кредитования капитального ремонта многоквартирных домов

Для страхования кредитора от неисполнения обязательств заемщика по кредитному договору, особенно на первом этапе создания системы кредитования капитального ремонта МКД, когда у банков еще нет опыта по оценке реальных рисков, связанных с таким креди-

²² См. §2 главы 24 ГК РФ.

тованием, возможно создание специализированных гарантийных агентств. Кроме того, как показывает международный опыт²³, создание специализированного гарантийного агентства для предоставления гарантий (поручительств) по кредитам на капитальный ремонт МКД сопровождается разработкой стандартных требований к заемщику и проекту капитального ремонта для предоставления гарантии (поручительства), что способствует формированию стандартных требований к таким заемщикам со стороны банков и ускоряет появление нового банковского продукта, увеличивает объем выданных кредитов.

Определение страхового случая

Главное значение при предоставлении гарантии (поручительства) имеет определение страхового случая²⁴, а также оценка вероятности его наступления в зависимости от различных факторов, в том числе от масштаба покрытия такой системой страхования кредитования капитального ремонта многоквартирного жилищного фонда в городе, регионе или стране.

Риск невыплаты ежемесячных платежей по кредитному договору может быть представлен риском нарушения сроков и размеров платежей в течение определенного периода (месяца, двух месяцев, иного ограниченного периода). При этом риском дефолта является риск потери способности заемщика обслуживать полученный кредит – например, просрочка платежей более чем 3 раза в течение 12 месяцев на срок более 2 месяцев (также может быть установлен размер просрочки и требования к минимальному размеру остатка долга).

Важно, чтобы страхуемый риск был идентифицируем и независим от носителя риска – заемщика (в целях ограничения оппортунистического поведения). Базовым индикатором для оценки риска невыплаты ежемесячных платежей по кредиту на проведение капитального ремонта МКД является показатель собираемости взносов на капитальный ремонт за предшествующий период (чем длиннее период, тем более точной является оценка). В случае отсутствия таких ретроспективных данных оценка риска может быть дополнена оценкой собираемости платежей за жилищные и коммунальные услуги.

Следующим важным аспектом является право регресса страховщика к заемщику после исполнения обязательств перед кредитором. Такое право является не обязательным, если удается сформировать сбалансированный страховой пул, в котором сумма страховых выплат не превышает сумму страховых премий. Вопрос размера и состава такого пула и является ключевым в финансово-экономическом обосновании такого страхового механизма наряду с оценкой вероятности наступления страхового случая (которая также определяет и размер страховой премии).

Требование о предоставлении такого страхования не должно быть обязательным для всех кредитов на капитальный ремонт, а должно распространяться только на кредиты с низким первоначальным взносом и относительно большие кредиты, когда залоговое обеспечение недостаточно гарантирует возвратность средств. В других случаях достаточным обеспечением должен являться залог денежных средств на специальном счете или прав на взносы на капитальный ремонт на такой счет.

Страховая премия может уплачиваться как самим заемщиком (*borrower-based model*), так и кредитором (*lender-based model*).

Варианты страхового случая и гарантийных обязательств²⁵:

1) любой факт внесения платежа по кредиту не в полном размере. Гарант обеспечивает полный платеж в течение не более 12 месяцев подряд (либо другого срока) в пределах лимита гарантии;

²³ См. подробнее в приложении 3 аналитического материала «Продвижение модели поддержки на региональном уровне кредитования капитального ремонта многоквартирных домов» <http://urbaneconomics.ru/research/analytcs/prodvizhenie-modeli-podderzhki-na-regionalnom-urovne-kreditovaniya-kapitalnogo>

²⁴ В данном параграфе понятие «страхование», «страховщик», «страховой случай» и другие понятия, связанные со страхованием рисков при кредитовании капитального ремонта МКД, используются в экономическом смысле вне зависимости от юридической формы (страхование, гарантия, поручительство).

²⁵ Для сравнения: в системе ипотечного страхования страховым случаем по договору страхования ответственности заемщика является неисполнение заемщиком – физическим лицом требования о досрочном исполнении обеспеченного ипотекой обязательства, предъявленного в связи с неуплатой или несвоевременной уплатой заемщиком – физическим лицом суммы долга полностью или в части, при условии недостаточности у кредитора денежных средств, вырученных от реализации заложенного имущества, либо недостаточной стоимости оставленного кредитором за собой заложенного имущества для удовлетворения обеспеченных ипотекой требований в полном объеме (ч. 4 ст. 31 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»). Размер страховой суммы – не менее 10% и не более 50% остатка основного долга.

2) просрочка платежа по кредиту более 90 дней. Гарант выплачивает банку страховое возмещение (в пределах лимита гарантии). Затем предполагается переход прав кредитора к гаранту или реализация права регресса к заемщику в сумме уплаченных кредитору сумм по гарантии²⁶ (возможно до обращения взыскания на специальный счет).

Предложения по возможным моделям гарантийных агентств

В отсутствие рынка кредитования капитального ремонта МКД важной институциональной задачей его развития является снижение рисков кредиторов. Система предоставления гарантий (поручительств) по кредитам на капитальный ремонт должна обеспечивать приемлемый уровень риска кредиторов, с одной стороны, и приемлемые ставки по таким кредитам, с другой стороны.

С учетом международного и российского опыта предоставления гарантий по кредитам субъектам предпринимательства, относящимся к малому и среднему бизнесу, представляется целесообразным создание государственных региональных (или муниципальных) гарантийных организаций, предоставляющих гарантии (поручительства) на платной основе.

Возможны различные модели такой системы:

1) федеральная гарантийная организация и сеть региональных гарантийных организаций (независимых от федеральной) – по аналогии с системой поддержки малого и среднего бизнеса в России;

2) федеральная гарантийная организация и сеть территориальных отделений такой организации в субъектах Российской Федерации;

3) горизонтальная сеть региональных гарантийных организаций;

4) горизонтальная сеть муниципальных гарантийных организаций.

Выбор той или иной модели зависит от следующих факторов:

- требования к необходимому страховому портфелю (объем в денежном выражении, территориальное покрытие, что влияет на размер комиссии за гарантии через распределение рисков);
- необходимость распределения всех принятых по гарантиям обязательств между гарантами разного уровня (например, часть рисков принимает муниципальный гарант, а часть – региональный);

- оптимальная организация процессов выдачи, сопровождения, исполнения гарантий;

- координация деятельности гарантийных организаций;

- организация процедур реализации права кредитора при переходе такого права от банка к гарантийной организации по договору уступки такого права или права регресса в случае наступления гарантийного случая.

В случае нехватки средств гарантийного агентства для исполнения обязательств по предоставленным гарантиям учредитель (субъект Российской Федерации) не отвечает по таким обязательствам. Однако учредитель может докапитализировать акционерное общество.

Представляется целесообразным создание нового продукта – «Гарантия по кредитам на капитальный ремонт многоквартирного дома» в рамках существующей системы гарантий для субъектов малого и среднего предпринимательства (в том числе для заемщиков, не являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства).

Основные составляющие стандарта предоставления гарантий (поручительств)

Важной задачей является финансовая устойчивость системы гарантий (поручительств) по кредитам на капитальный ремонт МКД. Поэтому при предоставлении гарантий необходимо проведение андеррайтинга, включая:

- анализ собираемости взносов на капитальный ремонт (финансовой устойчивости потока взносов);

²⁶ Такая схема действует по гарантиям Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства.

- адекватность планируемого капитального ремонта техническому состоянию дома, правильность составленной сметы;

- учет особенностей обеспечения кредита, отношений «кредитный агент» – собственники помещений в МКД (реальные заемщики);

- анализ финансового состояния, кредитной истории, репутации заемщика, если заемщиком является исполнитель капитального ремонта (например, управляющая организация), не являющийся владельцем специального счета.

Предложение по предоставлению гарантий (поручительств) по кредиту на капитальный ремонт МКД включает установление требования к заемщику, кредиту, процессам накопления взносов на капитальный ремонт на специальном счете, решениям по поводу общего имущества МКД в отношении следующих параметров:

- уровень собираемости взносов на капитальный ремонт в МКД, на ремонт которого предоставляется кредит;

- сумма средств на специальном счете – минимальный первоначальный взнос по кредиту (в % от стоимости капитального ремонта);

- обоснованность решений о работах по капитальному ремонту, сумме затрат на капитальный ремонт (требование независимого аудита жилого здания, экспертизы составленной сметы);

- требования к страхованию общего имущества в МКД до погашения кредита (в целях сокращения риска возникновения дополнительных затрат на проведение ремонта в связи с непредвиденными обстоятельствами и сокращением денежного потока на погашение кредита);

- кредитоспособности заемщика в целях ограничения кредитного риска;

- наличие дополнительно установленных взносов на капитальный ремонт, показатель собираемости дополнительных взносов, скорость накопления средств на специальном счете;

- наличие субсидий на капитальный ремонт;

- требования к периоду накопления и периоду погашения (в зависимости от уровня собираемости взносов на капитальный ремонт);

- требования к схеме погашения кредита;

- требования к форме обеспечения, к условиям обращения взыскания на заложенные права по договору специального счета;

- требования к условиям договора на оказание услуг по капитальному ремонту до погашения кредита;

- требования к условиям смены должника (после завершения работ по капитальному ремонту и до погашения кредита, привлеченного подрядной организацией);

- требования к условиям изменения способа управления МКД, к принятию решений по поводу расходов на содержание, текущий ремонт общего имущества, других расходов до погашения кредита;

- требования к определению лица, имеющего право выставить счета, пени, осуществлять взыскание задолженности по взносам на капитальный ремонт;

- финансовое состояние, кредитная история, репутация заемщика – подрядной организации на проведение капитального ремонта.

4. Риски и барьеры кредитования капитального ремонта МКД

В связи с изменениями, внесенными в ЖК РФ в 2015-2016 годах, был актуализирован анализ существующих рисков и барьеров кредитования капитального ремонта и подготовлены предложения по их устранению или снижению.

Результаты проведенного анализа рисков и барьеров кредитования капитального ремонта приведены в таблице 1. Многие такие предложения требует законодательного или иного нормативного правового регулирования.

Таблица 1 – Риски и барьеры кредитования капитального ремонта МКД при возврате кредита за счет средств на специальном счете и предлагаемые решения для их устранения или снижения

РИСКИ И БАРЬЕРЫ КРЕДИТОВАНИЯ	ПРЕДЛАГАЕМЫЕ РЕШЕНИЯ
<p>Не определен агентский статус юридического лица – владельца специального счета, который обращается за кредитом от имени всех собственников помещений в МКД на основании решения их общего собрания (владелец специального счета оценивается как реальный заемщик, риск обращения взыскания на имущество юридического лица – заемщика).</p>	<p>Определить, что владелец специального счета на основании решения общего собрания собственников помещений в МКД выступает в качестве «кредитного агента» таких собственников, имеет полномочия оформлять кредит от имени и по поручению всех собственников помещений, погашать кредит и проценты по нему за счет средств на специальном счете.</p>
<p>Недостаточность обеспечения кредита на капитальный ремонт МКД.</p>	<p>Определить возможность залога прав по договору специального счета/залога прав на денежные средства на специальном счете, порядок обращения взыскания на заложенные права. Создать систему получения за плату гарантий (поручительств) для распределения рисков кредитования (страхование кредитного риска на рынке кредитования капитального ремонта).</p>
<p>При привлечении кредита подрядной организацией: - риск расходования средств со специального счета на другие услуги и работы; - срок выполнения обязательств подрядчика по проведению капитального ремонта значительно короче, чем срок кредита.</p>	<p>Предусмотреть депонирование средств для оплаты работ подрядной организации на счете эскроу. Определить порядок смены должника по кредиту после завершения подрядчиком работ по капитальному ремонту.</p>
<p>Не определена прямая юридическая ответственность собственников помещений в МКД за неуплату взносов на капитальный ремонт, за погашение кредита на капитальный ремонт, привлеченного на основании их решения.</p>	<p>Усилить ответственность за неуплату взносов на капитальный ремонт. Определить солидарную ответственность собственников помещений по возврату кредита, полученного по решению общего собрания на цели капитального ремонта МКД – пропорционально доле в праве собственности на общее имущество в МКД. Определить порядок погашения задолженности по кредиту при недостаточности средств на специальном счете (дополнительный взнос для покрытия дефицита средств по решению общего собрания, предоставление гарантии/ поручительства по кредиту, взыскание неуплаченных взносов на капитальный ремонт).</p>
<p>Специальный счет в бухгалтерском учете кредитных организаций учитывается как счет юридического лица (не «привязан» к МКД): 40604 – Специальный банковский счет регионального оператора; 40705 – Специальный банковский счет товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов и иных специализированных потребительских кооперативов, управляющих организаций. Идентификация специальных счетов по наименованию юридического лица приводит к рискам ошибочного зачисления взносов на капитальный ремонт на «чужой» специальный счет (если юридическое лицо является владельцем нескольких специальных счетов, открытых для разных МКД) или на счет «общего котла» регионального оператора, являющегося владельцем специальных счетов.</p>	<p>Определить банковскими правилами механизмы: - учета и идентификации специальных счетов по адресу МКД; - перехода прав и обязанностей к новому владельцу специального счета с сохранением договора специального счета, кредитного договора.</p>

Окончание табл. 1

РИСКИ И БАРЬЕРЫ КРЕДИТОВАНИЯ	ПРЕДЛАГАЕМЫЕ РЕШЕНИЯ
<p>Возможность нецелевого использования кредитных средств, полученных на основании решения собственников помещений, и средств собственников помещений, перечисляемых для возврата кредита (не определена обязанность владельца специального счета отчитываться о целевом расходовании средств на специальном счете).</p>	<p>Дополнить перечень операций по специальному счету операциями по зачислению средств кредитов, займов, полученных на капитальный ремонт по решению собственников помещений в МКД. Осуществлять возврат кредитов, займов, минуя счет заемщика – юридического лица. Определить обязанность владельца специального счета представлять отчет о расходовании средств по специальному счету (по аналогии с отчетом регионального оператора).</p>
<p>Недостатки законодательного регулирования и практической организации выставления платежных документов для уплаты взносов на капитальный ремонт на специальный счет, работы с должниками (владельцем специального счета и лицом, выставляющим платежные документы, могут быть разные юридические лица; у владельца специального счета нет обязанности/полномочий принимать меры для взыскания задолженности по взносам; возможны сбои системы выставления платежных документов при смене лица, управляющего домом, владельца специального счета, банка, в котором открыт специальный счет).</p>	<p>Совершенствование законодательного регулирования уплаты взносов на специальный счет. Предоставить банку-кредитору право: - предъявлять собственникам помещений требование о погашении задолженности по кредитному договору путем внесения дополнительного взноса; - инициировать взыскание с собственников помещений взносов на капитальный ремонт, если неисполнение ими обязанности по уплате взносов на специальный счет приводит к нарушению обязательств по кредитному договору.</p>
<p>Риск открытия недобросовестным владельцем специального счета более чем одного специального счета для одного МКД (в разных банках) при смене банка в соответствии с частью 21 статьи 176 ЖК РФ (реестр специальных счетов ведется органом государственного жилищного надзора на основании уведомлений владельцев специальных счетов).</p>	<p>Определить порядок уведомления банками органа государственного жилищного надзора об открытии, закрытии специального счета.</p>

Подход банков к юридическому лицу – владельцу специального счета как к обычному заемщику и наличие указанных в таблице 1 рисков кредитования капитального ремонта МКД приводит к установлению теми немногими банками, которые в настоящее время предлагают или разрабатывают такой кредитный продукт, завышенных требований, которым не могут соответствовать большинство владельцев специальных счетов и сообществ собственников помещений в МКД.

Кроме указанных в таблице 1 рисков и проблем кредитования капитального ремонта МКД, можно также отметить, что развитию такой системы кредитования препятствует незначительный в настоящее время спрос на кредиты со стороны собственников помещений в МКД (при наличии потребности в проведении капитального ремонта). Это связано, в том числе с низкой долей МКД, в которых открыты специальные счета для формирования фондов капитального ремонта (по данным 2016 года – около 20% МКД, включенных в региональные программы капитального ремонта). Последнее, в свою очередь, связано с наличием барьеров для выбора и реализации собственниками помещений в МКД способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счете.

Проведенный экспертами Института экономики города анализ показал, что существуют пробелы и недостатки законодательства, препятствующие развитию способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счете (а потенциальными целевыми объектами кредитования являются именно МКД со специальным счетом).

Барьеры для способа «специальный счет» включают в себя:

- установленный законодательством «высокий порог» для принятия всех решений, связанных с формированием и использованием средств фонда капитального ремонта на специальном счете (2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в МКД);
- большой и постоянно дополняемый перечень вопросов, связанных с выбором и реализацией способа «специальный счет», решения по которым должны приниматься общим собранием;
- сложные и затратные процедуры принятия решений общим собранием собственников помещений в МКД;
- недостатки законодательного регулирования системы выставления платежных документов для уплаты взносов на специальный счет, учета поступлений взносов и взыскания задолженности;
- незаинтересованность управляющих организаций и региональных операторов выполнять обязанности владельцев специальных счетов в связи с постоянно увеличивающимся перечнем законодательно установленных обязанностей владельца специального счета и с неготовностью собственников помещений оплачивать их услуги;
- дополнительные расходы собственников помещений в МКД при формировании фонда капитального ремонта на специальном счете, которых не несут собственники при выборе способа «общий котел» (оплата услуг по выставлению платежных документов; компенсация расходов владельца специального счета по его открытию и ведению; оплата услуг по организации капитального ремонта; расходы, связанные с привлечением заемных средств);
- инфляционные потери при длительном накоплении средств на специальном счете;
- ограничения по использованию средств фонда капитального ремонта, сформированного за счет минимального взноса (невозможность использования таких средств на энергосберегающие мероприятия при капитальном ремонте, в том числе осуществлять возврат кредита, привлеченного на их финансирование, если нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации энергосберегающие мероприятия не включены в перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, финансируемых за счет средств фонда капитального ремонта, размер которых сформирован исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт²⁷);
- риск изменения способа формирования фонда капитального ремонта без решения собственников помещений в МКД (перевод в «общий котел» по решению органов местного самоуправления в случае, если капитальный ремонт, признанный необходимым, не проведен в срок, предусмотренный региональной программой капитального ремонта²⁸, а также если в пятимесячный срок собственники помещений в МКД не погасили задолженность по уплате взноса на капитальный ремонт в размере, указанном в уведомлении органа государственного жилищного надзора²⁹);
- недостаточная информированность собственников помещений в МКД о преимуществах специального счета, недостаточность методической помощи и организационного содействия в выборе и реализации данного способа.

Институтом экономики города разработаны предложения по устранению законодательных пробелов и барьеров для формирования фонда капитального ремонта на специальном счете³⁰ и кредитования капитального ремонта.

Выводы

1. Проведенная оценка показала, что потенциальный объем рынка кредитования капитального ремонта МКД составляет от 150 млрд руб. коротких (на срок 1 год) кредитов до 833 млрд руб. длинных (на срок 10 лет) кредитов. Но реализация такого максимального объема

²⁷ См. часть 1 статьи 174 ЖК РФ.

²⁸ См. часть 7 статьи 189 ЖК РФ.

²⁹ См. часть 10 статьи 173 ЖК РФ.

³⁰ См. данные предложения на сайте ИЭГ http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/snizheniya_riskov_uchastnikov_kreditovaniya_kr_gencler_rabochaya_gruppa_190416.pdf

кредитования зависит от доли МКД, для которых открыты специальные счета. При доле таких домов в настоящее время около 20% потенциальный объем кредитования капитального ремонта составляет от 30 млрд руб. (кредиты на срок 1 год) до 167 млрд руб. (кредиты на срок 10 лет).

2. Собственники помещений в МКД имеют относительно высокую кредитоспособность в силу обязательности взносов на капитальный ремонт, но небольшие потоки таких взносов (в силу низких размеров установленных обязательных взносов) обуславливают относительно небольшие потенциальные суммы кредитов: от 300-400 тыс. руб. (при ставках взносов 5-7 руб./кв. м в месяц и сроке кредита 1 год) до 4-5 млн руб. (при размере взноса 15 руб./кв. м в месяц и сроке кредита 10 лет).

3. В условиях низких накоплений взносов на капитальный ремонт при невысоких их ставках привлечение кредита позволяет выполнить лишь недорогие ремонты. Для расширения потенциала кредитования капитального ремонта необходимо увеличение денежного потока взносов (за счет установления более высокого обязательного взноса на капитальный ремонт или добровольного увеличения размера таких взносов собственниками) либо предоставление бюджетных субсидий.

4. Спрос на кредиты на капитальный ремонт МКД сегментирован по размерам и состоянию МКД, уровню ставок взносов на капитальный ремонт, уровню их собираемости, уровню волатильности сборов, что вызывает потребность в широкой линейке кредитных продуктов для разных МКД и разных заемщиков при различных моделях кредитования.

5. При разработке моделей кредитования капитального ремонта МКД ключевыми вопросами являются: кто заемщик кредита, кто несет ответственность за его погашение?

Разработаны две модели кредитования капитального ремонта при формировании фонда капитального ремонта на специальном счете:

1) заемщиком кредита, действующим по поручению и от лица собственников помещений в МКД на основании решения общего собрания таких собственников, является владелец специального счета («кредитный агент»); ответственность по возврату такого кредита возникает у собственников помещений в МКД; кредит погашается за счет общих средств фонда капитального ремонта собственников помещений, формируемых на специальном счете;

2) заемщиком кредита является подрядная организация – исполнитель работ по проведению капитального ремонта (в том числе управляющая организация), которая не является владельцем специального счета; для обеспечения приоритета расходования средств фонда капитального ремонта на оплату работ по капитальному ремонту, на проведение которых предоставлен кредит, над другими расходами за счет средств фонда капитального ремонта владельцем специального счета открывается счет эскроу, на котором депонируются средства, перечисляемые со специального счета для оплаты выполненного подрядчиком ремонта и, соответственно, возврата кредита. По завершении работ по капитальному ремонту происходит смена заемщика и возврат непогашенной части кредита осуществляется в соответствии с первой моделью;

6. Обе модели предусматривают возможность получения гарантии/поручительства специализированного агентства для обеспечения распределения рисков в системе кредитования капитального ремонта МКД (при необходимости). Такая гарантия обеспечивает погашение кредита в рамках гарантийного лимита (например, не более 50% задолженности) при наступлении определенных условий (нарушении срока внесения и (или) размера платежей). Возможны различные модели организации системы таких гарантий, в том числе по аналогии с действующей системой гарантий по кредитам субъектов малого и среднего предпринимательства.

7. Проанализированы риски и барьеры кредитования капитального ремонта МКД и предложены инструменты управления такими рисками и меры по снижению барьеров, в том числе необходимые изменения в законодательные и другие акты, обеспечивающие развитие специальных счетов и системы кредитования капитального ремонта МКД.

И.В. Генцлер, канд. техн. наук
заместитель директора направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Д.М. Ланцев, канд. экон. наук
руководитель проекта направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

А.А. Науменко
эксперт направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

ОЦЕНКА КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ

Управление многоквартирными домами потенциально является конкурентной рыночной сферой деятельности профессиональных организаций, предлагающих услуги собственникам общего имущества в многоквартирных домах и их объединениям — товариществам собственников жилья (ТСЖ), жилищным и жилищно-строительным кооперативам. Целью проведенного исследования было оценить ситуацию с выбором способов управления многоквартирными домами и уровень конкуренции на рынке услуг по управлению такими домами в российских городах.

В статье приводятся результаты оценки ситуации с выбором способа управления многоквартирными домами, уровнем концентрации на рынках управления многоквартирными домами в 82 городах – административных центрах субъектов Российской Федерации и анализируются факторы, ограничивающие конкуренцию в управлении многоквартирными домами.

1. Выбор способов управления многоквартирными домами

Согласно статистической отчетности¹, по состоянию на 1 января 2016 года способ управления должен быть выбран собственниками помещений или определен муниципалитетами, если собственники сами не определились², в 1149693 многоквартирных домах в Российской Федерации.

Способ управления выбран и реализован в 85,7% таких многоквартирных домов (МКД), в том числе:

- 24,6% МКД управляются непосредственно собственниками помещений;
- 9,9% МКД управляются ТСЖ и кооперативами;
- 51,2% МКД управляются управляющими организациями, выбранными собственниками помещений в МКД.

Если судить по таким статистическим данным, ситуация с выбором собственниками способа управления МКД значительно улучшилась по сравнению с 2007 годом, когда только в 42,7% домов собственники помещений выбрали способ управления.

Преобладающим способом управления многоквартирными домами является способ управления управляющей организацией. С учетом тех многоквартирных домов, в которых

¹ Данные отчетности по форме 22 ЖКХ (сводная) за 2016 год.

² Возможные способы управления многоквартирными домами (непосредственное управление, управление ТСЖ или кооперативом, управление управляющей организацией по договору управления многоквартирным домом), а также обязанности по выбору способа управления регулируются Жилищным кодексом Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс).

собственники не выбрали способ управления и для которых управляющие организации отобраны на муниципальных конкурсах, управляющие организации управляют 65,5% многоквартирных домов (по данным на 1 января 2016 г.).

Увеличение доли многоквартирных домов, управляемых управляющими организациями, связано с установлением законодательного ограничения в отношении выбора способа управления непосредственно собственниками помещений в доме³: в конце 2014 года доля МКД, которыми управляли управляющие организации по договору управления, составляла всего 34%, а к концу 2015 года – уже 51,2% МКД, в которых должен быть выбран способ управления.

Общее число управляющих организаций в России на начало 2016 года составляло 13477, из них 91,3% – частные организации, 6,8% – муниципальные и государственные организации. Из общего числа многоквартирных домов, управляемых управляющими организациями, на долю муниципальных и государственных организаций приходится около 10% многоквартирных домов.

В 2015 году количество ТСЖ составляло 54349, жилищных, жилищно-строительных и иных кооперативов – 11859. Количество ТСЖ и кооперативов сократилось в сравнении с 2014 годом на 4289 и 305 соответственно.

2. Оценка концентрации на рынке управления многоквартирными домами

Оценка уровня концентрации на рынке управления многоквартирными домами проводилась аналогично Порядку проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденному приказом ФАС России от 28 апреля 2010 года № 220. Оценка проведена для 82 городов – центров субъектов Российской Федерации с использованием информации, размещенной управляющими организациями на портале «Реформа ЖКХ»⁴, по состоянию на 20 января 2017 года.

Были рассчитаны следующие показатели:

1) индексы концентрации рынка - доля общей площади многоквартирного жилищного фонда, находящегося в управлении трех (CR3), четырех (CR4) и восьми (CR8) самых крупных управляющих организаций, от общей площади многоквартирных домов, находящихся в управлении управляющих организаций в городе (значения показателя варьируются от 0% (не включая) до 100% (включая));

2) индекс Герфиндаля-Гиршмана (ННІ) – сумма квадратов долей рынка (в %) всех участников (значения показателя варьируются от 0 (не включая) до 10000).

Оценка уровня концентрации рынка услуг по управлению многоквартирными домами представлена в таблице 1, в которой города сгруппированы согласно численности населения (по данным Росстата на 1 января 2016 г.). Оценка показала, что:

- 59 городов (72% из оцененных 82 городов) в соответствии со значениями CR3 (менее 45%) и ННІ (менее 1000) характеризуются низким уровнем концентрации на рынке управления МКД. Если принять во внимание значения CR4 и CR8, а также приближение или превышение порогового значения ННІ для низкого уровня концентрации, 11 городов (Нижний Новгород, Самара, Уфа, Краснодар, Ижевск, Иркутск, Курск, Якутск, Петрозаводск, Элиста, Магадан) близки к уровню умеренной концентрации рынка;

- 15 городов (18,3% из всех оцененных городов) в соответствии со значениями CR3 (от 45% до 70%) и ННІ (от 1000 до 2000) характеризуются умеренным уровнем концентрации на рынке управления МКД. Если принять во внимание значения CR4 и CR8, а также приближение к верхнему пороговому значению ННІ для умеренного уровня концентрации, 7 городов (Курган, Саранск, Тамбов, Грозный, Черкесск, Кызыл, Горно-Алтайск) близки к уровню высокой концентрации рынка;

³ Федеральным законом от 29 июля 2015 года № 176-ФЗ в пункт 1 части 2 статьи 161 Жилищного кодекса внесены изменения, согласно которым непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме допускается, только если количество квартир в доме составляет не более чем тридцать.

⁴ <https://www.reformagkh.ru/>

• 8 городов (9,76% из оцененных городов) в соответствии со значениями CR3 (от 70% до 100%) или HHI (от 2000 до 10000) имеют высокий уровень концентрации рынка управления МКД (Симферополь, Смоленск, Петропавловск-Камчатский, Ханты-Мансийск, Биробиджан, Нарьян-Мар, Анадырь, Магас). При этом в двух городах уровень концентрации можно оценить как очень высокий: в городе Анадырь три управляющие организации занимают 100% рынка; в городе Магас одна управляющая организация управляет всеми многоквартирными домами.

В двух городах из исследованных высокую долю рынка занимают государственные управляющие организации. В Москве государственные бюджетные учреждения (ГБУ «Жилищник»), созданные по территориальному принципу, управляют 70% МКД (64% площади многоквартирного жилищного фонда). В Севастополе в управлении государственных организаций находится 87% МКД (83% площади многоквартирного жилищного фонда). В рамках настоящего исследования не оценивалась аффилированность указанных государственных организаций. В случае наличия такой аффилированности (единая рыночная стратегия всех организаций в рамках единого управления) рынки Москвы и Севастополя уже можно будет отнести к рынкам с высокой концентрацией.

Таким образом, 18,3% городов-центров регионов имеют умеренный уровень концентрации рынка услуг по управлению МКД, а еще примерно 10% городов – высокий и очень высокий уровень концентрации. А с учетом городов с граничными значениями показателей низкой и умеренной концентрацией более 40% региональных центров имеют рынки с умеренной и высокой концентрацией.

Высокая концентрация не является прямым свидетельством низкой конкуренции на рынке. Уровень конкуренции определяется барьерами входа на рынок и рыночной властью действующих игроков. Как будет показано ниже, невысокие, на первый взгляд, значения концентрации во многих городах нельзя с уверенностью рассматривать как признак активной конкуренции на рынках управления многоквартирными домами. Институциональные и регуляторные особенности этих рынков формируют существенные факторы ограничения конкуренции. В том числе ограничения на свободное ценообразование, ограничения доступа на рынок, территориальная сегментация.

Таблица 1 – Результаты оценки уровня концентрации рынка управления многоквартирными домами в 82 городах – центрах субъектов Российской Федерации (по данным на начало 2017 г.)

ГОРОД	КОЭФФИЦИЕНТ КОНЦЕНТРАЦИИ, %,			ИНДЕКС ГЕРФИНДАЛЯ-ГИРШМАНА (HHI)	ИНДЕКС КОНЦЕНТРАЦИИ РЫНКА
	по 3 крупнейшим управляющим организациям (CR3)	по 4 крупнейшим управляющим организациям (CR4)	по 8 крупнейшим управляющим организациям (CR8)		
ГОРОДА «МУЛЬТИМИЛЛИОННИКИ»					
1. Москва	3,8	5,0	9,3	84	Низкий
2. Санкт-Петербург	8,5	10,9	17,1	89	Низкий
ГОРОДА «МИЛЛИОННИКИ»					
3. Новосибирск	23,1	28,8	45,6	401	Низкий
4. Екатеринбург	24,2	31,3	43,6	411	Низкий
5. Нижний Новгород	41,7	50,5	73,4	858	Низкий
6. Казань	33,7	40,9	65,0	673	Низкий

Продолжение табл. 1

ГОРОД	КОЭФФИЦИЕНТ КОНЦЕНТРАЦИИ, %,			ИНДЕКС ГЕРФИНДАЛЯ- ГИРШМАНА (НИИ)	ИНДЕКС КОНЦЕН- ТРАЦИИ РЫНКА
	по 3 крупнейшим управляющим организациям (CR3)	по 4 крупнейшим управляющим организациям (CR4)	по 8 крупнейшим управляющим организациям (CR8)		
7. Челябинск	30,5	34,9	43,9	397	Низкий
8. Омск	19,7	22,1	30,4	272	Низкий
9. Самара	44,1	53,0	65,8	902	Низкий
10 Ростов-на- Дону	13,3	16,7	22,7	168	Низкий
11. Уфа	40,3	51,5	73,5	836	Низкий
12. Красноярск	43,1	46,4	53,4	1277	Умеренный
13. Пермь	12,2	14,7	25,0	166	Низкий
14. Воронеж	31,2	38,0	56,7	562	Низкий
15. Волгоград	22,3	27,5	43,9	348	Низкий
ГОРОДА С ЧИСЛЕННОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ ОТ 500 ТЫСЯЧ ДО 1 МИЛЛИОНА ЧЕЛОВЕК					
16. Краснодар	37,3	40,5	46,0	1034	Низкий
17. Саратов	12,2	15,2	24,7	176	Низкий
18. Тюмень	21,8	25,7	39,2	297	Низкий
19. Ижевск	36,7	46,0	63,1	689	Низкий
20. Барнаул	15,3	33,1	46,0	406	Низкий
21. Иркутск	40,9	47,2	60,6	704	Низкий
22. Ульяновск	34,0	41,7	59,9	601	Низкий
23. Хабаровск	36,0	40,4	52,8	578	Низкий
24. Ярославль	48,2	58,4	83,2	1221	Умеренный
25. Владивосток	27,7	31,0	41,7	380	Низкий
26. Махачкала	15,8	20,3	37,0	341	Низкий
27. Томск	12,5	15,6	28,7	310	Низкий
28. Оренбург	26,8	31,8	44,0	395	Низкий
29. Кемерово	25,2	29,8	45,0	455	Низкий
30. Рязань	12,6	15,6	24,9	224	Низкий
31. Астрахань	14,5	17,6	28,2	219	Низкий
32. Пенза	17,4	22,2	36,5	291	Низкий
33. Липецк	18,6	22,8	36,2	312	Низкий

Продолжение табл. 1

ГОРОД	КОЭФФИЦИЕНТ КОНЦЕНТРАЦИИ, %			ИНДЕКС ГЕРФИНДАЛЯ- ГИРШМАНА (НИИ)	ИНДЕКС КОНЦЕН- ТРАЦИИ РЫНКА
	по 3 крупнейшим управляющим организациям (CR3)	по 4 крупнейшим управляющим организациям (CR4)	по 8 крупнейшим управляющим организациям (CR8)		
ГОРОДА С ЧИСЛЕННОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ ОТ 250 ТЫСЯЧ ДО 500 ТЫСЯЧ ЧЕЛОВЕК					
34. Киров	44,4	48,1	59,7	1005	Умеренный
35. Тула	22,4	26,8	43,1	385	Низкий
36. Чебоксары	14,7	18,4	31,1	247	Низкий
37. Калининград	15,8	18,7	28,6	211	Низкий
38. Курск	37,2	42,5	60,1	719	Низкий
39. Улан-Удэ	16,4	21,0	35,4	277	Низкий
40. Ставрополь	23,2	26,7	37,8	333	Низкий
41. Тверь	19,2	19,6	24,3	282	Низкий
42. Севастополь	47,2	57,8	79,0	1053	Умеренный
43. Иваново	13,0	16,7	30,6	233	Низкий
44. Брянск	33,9	40,5	51,6	528	Низкий
45. Белгород	19,6	24,3	38,2	353	Низкий
46. Владимир	33,2	39,5	56,4	748	Низкий
47. Архангельск	21,4	26,8	42,5	313	Низкий
48. Чита	22,2	26,5	41,5	374	Низкий
49. Симферополь	89,1	94,4	100,0	3844	Высокий
50. Смоленск	68,6	70,8	79,9	3980	Высокий
51. Курган	58,8	61,9	71,7	1816	Умеренный
52. Орел	25,0	28,7	43,3	396	Низкий
53. Вологда	26,2	32,4	47,2	427	Низкий
54. Саранск	66,1	77,5	88,0	1718	Умеренный
55. Владикавказ	26,4	33,4	53,4	514	Низкий
56. Якутск	43,4	48,7	62,0	867	Низкий
57. Мурманск	35,3	40,9	57,5	706	Низкий
58. Тамбов	65,3	73,2	84,9	1691	Умеренный
59. Грозный	61,8	71,3	88,1	1801	Умеренный
60. Петрозаводск	41,9	47,3	65,5	840	Низкий
61. Кострома	46,1	46,7	67,4	952	Умеренный

Окончание табл. 1

ГОРОД	КОЭФФИЦИЕНТ КОНЦЕНТРАЦИИ, %,			ИНДЕКС ГЕРФИНДАЛЯ- ГИРШМАНА (НИ)	ИНДЕКС КОНЦЕН- ТРАЦИИ РЫНКА
	по 3 крупнейшим управляющим организациям (CR3)	по 4 крупнейшим управляющим организациям (CR4)	по 8 крупнейшим управляющим организациям (CR8)		
62. Йошкар-Ола	30,0	37,0	60,2	645	Низкий
ГОРОДА С ЧИСЛЕННОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ ОТ 100 ТЫСЯЧ ДО 250 ТЫСЯЧ					
63. Сыктывкар	46,9	54,0	70,2	1099	Умеренный
64. Нальчик	29,1	36,6	54,5	635	Низкий
65. Благовещенск	16,3	33,4	53,5	565	Низкий
66. Великий Новгород	17,4	19,5	28,4	272	Низкий
67. Псков	17,7	22,7	39,4	200	Низкий
68. Южно- Сахалинск	21,5	28,1	46,1	412	Низкий
69. Петропав- ловск-Камчатский	64,4	67,2	77,0	3443	Высокий
70. Абакан	31,8	38,1	55,3	572	Низкий
71. Майкоп	56,8	69,3	94,5	1481	Умеренный
72. Черкесск	63,0	71,9	94,4	1758	Умеренный
73. Кызыл	63,9	72,2	93,8	1729	Умеренный
74. Элиста	40,8	50,6	76,6	932	Низкий
ГОРОДА С ЧИСЛЕННОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ МЕНЕЕ 100 ТЫСЯЧ ЧЕЛОВЕК					
75. Ханты- Мансийск	64,7	73,5	91,0	2275	Высокий
76. Магадан	35,0	45,6	74,6	824	Низкий
77. Биробиджан	89,0	95,3	100,0	3510	Высокий
78. Магас	100,0*	–	–	10000	Очень вы- сокий
79. Горно-Алтайск	68,1	76,8	97,9	1930	Умеренный
80. Салехард	44,7	54,6	83,9	1041	Умеренный
81. Нарьян-Мар	70,6	81,2	99,4	1896	Высокий
82. Анадырь	100,0**	–	–	4447	Очень вы- сокий

Примечания:

* В городе Магас только одна управляющая организация.

** В городе Анадырь всего три управляющие организации.

Уровень концентрации рынка управления многоквартирными домами, как правило, увеличивается по мере уменьшения численности населения в городе. Это может объясняться размером рынка – чем меньше количество многоквартирных домов, тем, при прочих равных условиях, меньше количество управляющих организаций.

3. Факторы, ограничивающие конкуренцию на рынках управления многоквартирными домами

3.1. Барьеры входа и развития рынка

Лицензирование

С 1 мая 2015 г. предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами (на основании договора управления многоквартирным домом) осуществляется только на основании лицензии, выданной органом государственного жилищного надзора субъекта Российской Федерации (далее – жилищная инспекция).

Особенностью лицензии на управление многоквартирными домами является то, что:

- лицензия дает право управлять только теми многоквартирными домами, которые указаны в приложении к лицензии (а не вообще право на осуществление данного вида деятельности), при заключении нового договора управления, расторжении действующего договора управления соответствующий многоквартирный дом должен быть включен/исключен из приложения к лицензии;
- лицензия действует только на территории субъекта Российской Федерации, жилищной инспекцией которого она выдана.

Основными требованиями к соискателю лицензии являются наличие у должностного лица квалификационного аттестата и соблюдение требований к раскрытию информации об осуществлении деятельности по управлению многоквартирными домами. Квалификационный аттестат выдается по результатам сдачи квалификационного экзамена в форме тестирования.

Само по себе лицензирование с теми требованиями, которые определены законодательством для получения лицензии новой управляющей организацией, не представляет собой серьезного барьера для входа на рынок услуг по управлению многоквартирными домами, так как для получения лицензии необходимо только получить квалификационные аттестаты должностным лицам организации. Жилищные инспекции уже как проблему отмечают значительное число «нулевых» управляющих организаций, то есть получивших лицензию, но не имеющих многоквартирных домов в управлении. Эти управляющие организации в том числе создают и получают для них лицензии существующие управляющие организации, чтобы иметь «запасное» юридическое лицо, которому они смогут передать находящиеся в управлении многоквартирные дома при возникновении проблем у существующей организации (банкротство, отзыв лицензии).

Лицензирование является механизмом для решения следующих задач.

1) Отстранение управляющей организации от управления конкретным многоквартирным домом в случае, если в течение календарного года лицензиату и (или) должностному лицу, должностным лицам лицензиата судом два и более раза было назначено административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания, выданного жилищной инспекцией в отношении многоквартирного дома.

При этом не учитывается, необходимо ли для выполнения предписания решение общего собрания собственников помещений в доме о проведении предписанной работы, приняли ли собственники помещений соответствующее решение, согласны ли они оплачивать проведение предписанной работы. Угроза получения предписаний жилищной инспекции усугубляется отсутствием четких нормативных требований к надлежащему состоянию многоквартирных домов, неопределенностью ответственности управляющей организации за выполнение работ по капитальному ремонту в новой системе капитального ремонта многоквартирных домов.

2) Удаление управляющей организации с рынка путем аннулирования лицензии.

Лицензия аннулируется по решению суда на основании заявления жилищной инспекции в случае, если в течение календарного года площадь многоквартирных домов, находящихся в управлении управляющей организации уменьшилась на 15% и более в связи с отстранением управляющей организации от управления ими из-за неисполнения предписаний жилищной инспекции. Это угроза, прежде всего, для небольших управляющих организаций, для которых лишение права управления даже одним МКД может привести к возникновению оснований для аннулирования лицензии.

При введении лицензирования произошло вытеснение с рынка части частных управляющих организаций (около 13% управляющих организаций, подавших заявки, не получили лицензии). Часть небольших управляющих организаций решила прекратить осуществление данной деятельности в связи с все более ухудшающимися условиями для ее осуществления (установление требований и ответственности сверх договорных обязательств, ужесточение контроля со стороны контрольно-надзорных органов, высокие административные штрафы).

Часть управляющих организаций не успели получить лицензию до 1 мая 2015 года (хотя документы были уже поданы). В течение мая-июня 2015 г. органы местного самоуправления, руководствуясь нелегитимными, на наш взгляд, рекомендациями Минстроя России⁵, заменили управляющие организации, не получившие лицензии, на другие организации по своему выбору. В отдельных муниципальных образованиях фактически произошел передел рынка управления многоквартирными домами.

Особенности практики организации рынка управления многоквартирными домами

Существенная доля частных управляющих организаций возникла в результате преобразования муниципальных управляющих и обслуживающих организаций в частные. В управление этим организациям перешли все те многоквартирные дома, которыми они управляли или которые обслуживали, будучи муниципальными предприятиями. Похоже, что такие организации продолжают иметь тесные связи с местными администрациями, которые защищают интересы «своих» организаций, в том числе при попытках собственников помещений сменить управляющую организацию.

Частные организации, не имеющие муниципального прошлого, чаще всего создавались застройщиками и получили в управление многоквартирные дома после приемки их в эксплуатацию. Но в настоящее время для управления домами-новостройками администрации городов должны проводить конкурсы по отбору управляющих организаций и имеют возможность передать такие дома, не требующие высоких затрат на их содержание, другим управляющим организациям, в том числе для компенсации высоких затрат в старом жилищном фонде, которыми управляют такие организации. Для новых организаций, которые хотели бы выйти на рынок управления, просто не остается объектов управления.

Управляющие организации на практике имеют возможность препятствовать замене их на другую организацию, выbranную собственниками помещений, прежде всего тем, что они не расторгают договоры ресурсоснабжения, в результате договор управления, заключенный новой управляющей организацией оказывается недействительным.

Закрепление МКД в реестре многоквартирных домов, находящихся в управлении определенной управляющей организации, также создает препятствия для реализации решения собственников помещений по ее замене на другую управляющую организацию. До тех пор пока жилищная инспекция не исключила МКД из реестра одной организации и не внесла его в реестр другой организации, дом считается в управлении прежней организации, несмотря на решение общего собрания.

⁵ См. письма Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 24 апреля 2015 г. № 12258-АЧ/04, от 24 апреля 2015 г. № 12258-АЧ/04 «Об отдельных вопросах, возникающих в связи с введением лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами», от 20 мая 2015 г. № 15042-АЧ/04 «Об исполнении предписаний, выданных органами государственного жилищного надзора субъектов РФ в отношении управляющих организаций до 1 мая 2015 г.».

3.2. Ценообразование на рынках услуг управляющих организаций

Ценообразование: законодательство и практика

В соответствии с Жилищным кодексом плата по договору управления многоквартирным домом должна устанавливаться договором между собственниками помещений в доме и управляющей организацией. Предложение по цене договора должна делать управляющая организация, а собственники помещений на общем собрании должны утвердить размер платы. Предложение управляющей организации по цене договора управления должно основываться на перечне, объеме и стоимости услуг и работ по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме, которые в комплексе должны обеспечивать надлежащее состояние многоквартирного дома. Стоимость своих услуг и работ управляющая организация вправе устанавливать самостоятельно, они не подлежат регулированию.

Таким образом, законодательство дает возможность для ценовой конкуренции на рынке управления многоквартирными домами и установления размера платы индивидуально для каждого многоквартирного дома.

На практике (за исключением очень редких случаев) размер платы по договору управления предлагается управляющей организацией под «стандартный пакет» услуг и работ, не учитывающий техническое состояние конкретного МКД, необходимый объем услуг и работ, связанный с характеристиками общего имущества, план текущего ремонта. Цена договора управления предлагается в целом за «пакет» услуг и работ под одним наименованием – «содержание и текущий ремонт», без указания стоимости каждой услуги и работы. Управляющие организации в подавляющем большинстве случаев не занимаются ценообразованием и не устанавливают цену каждой своей услуги и работы на основе фактических издержек и планируемой прибыли.

Зачастую основанием для предложения управляющей организацией размера платы по договору управления является размер платы, устанавливаемый администрацией муниципального образования «для нанимателей помещений муниципального жилищного фонда и собственников помещений в многоквартирных домах, не принявших решение о размере платы на общем собрании». Устанавливая такую плату за содержание и текущий ремонт для собственников помещений, муниципалитеты используют противоречие в нормах действующего законодательства. Непринятие решения о размере платы по договору управления общим собранием собственников помещений на стадии заключения договора управления означает, что договор не заключен, и для такого дома необходимо проводить муниципальный конкурс для выбора управляющей организации, а цена договора управления должна устанавливаться по результатам открытого конкурса. В течение срока действия договора управления изменение размера платы должно регулироваться договором. Если ежегодное увеличение размера платы, предлагаемое управляющей организацией, требует утверждения на общем собрании, а собственники не принимают такого решения, это означает, что продолжает действовать ранее установленный размер платы, а администрация города не вправе устанавливать размер платы для собственников помещений в таком МКД на основании нормы закона, связанной с принятием собственниками соответствующего решения.

В ценовом предложении по договору управления многоквартирным домом управляющие организации предпочитают не обосновывать перед собственниками помещений в МКД необходимый размер затрат для надлежащего содержания дома и не договариваться с собственниками в каждом доме о размере платы по договору, а использовать указанный «ценовой ориентир», заданный органами местного самоуправления через установление платы для нанимателей и собственников. В предложениях по договору управления часто так и указывается: «размер платы определяется (изменяется) в соответствии с постановлением администрации ...». В том случае, если установленный в муниципальном образовании размер платы не устраивает управляющие организации, они стремятся договориться с администрацией города об ее повышении, а не с собственниками помещений в доме.

Установление в договорах управления одинаковой цены содержания МКД (в расчете на 1 кв. м помещений) для всех домов, независимо от их технического состояния, приводит к «перекрестному субсидированию» – использованию средств собственников помещений в одних домах на содержание других домов.

Таким образом, ценообразование в сфере управления многоквартирными домами далеко от рыночного механизма, ценовая конкуренция практически отсутствует.

Размер платы за содержание и текущий ремонт⁶

В соответствии с законодательством размер платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах (далее – размер платы за содержание МКД) должен обеспечивать надлежащее содержание многоквартирного дома.

По данным за 2016 год, размер платы за содержание МКД в среднем по Российской Федерации составил для МКД со всеми видами благоустройства, включая лифты и мусоропроводы – 29,3 руб./кв. м в месяц, для МКД со всеми видами благоустройства, кроме лифтов и мусоропроводов – 20,3 руб./кв. м в месяц.

Размер платы за содержание МКД в отдельных регионах значительно отличается от среднероссийского уровня. Самые высокие размеры такой платы наблюдаются в северных и дальневосточных регионах России (Чукотский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа, Камчатский край, Магаданская область), а также в городе Москве⁷. Во всех этих регионах размер платы на содержание многоквартирных домов превышает 45 руб./кв. м в месяц. Максимальный размер платы в целом по Российской Федерации наблюдается в Ненецком автономном округе – 62,4 руб./кв. м в месяц.

Самый низкий размер платы в целом по Российской Федерации в 2016 году наблюдается в Республике Ингушетия – 2,5 руб./кв. м в месяц.

Значительная дифференциация размера платы за содержание МКД существует и в регионах, входящих в один федеральный округ и имеющих сходные условия для деятельности управляющих организаций. Например, средний размер платы за содержание МКД в Центральном федеральном округе близок к среднероссийскому показателю – 29,4 руб./кв. м в месяц (см. таблицу 2). При этом размер такой платы по регионам, входящим в состав Центрального федерального округа (без города Москвы и Московской области), различается в 3,1 раза: от 8,5 руб./кв. м в месяц в Липецкой области до 26,6 руб./кв. м в месяц в Ярославской области. Если включить в число сравниваемых регионов Центрального федерального округа Москву и Московскую область, то размер такой платы различается в 5,3 раза.

Таблица 2 – Размеры платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах в Центральном федеральном округе в 2016 году⁸

СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОСТАВЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА	РАЗМЕР ПЛАТЫ ЗА СОДЕРЖАНИЕ МКД, РУБ./КВ. М В МЕСЯЦ
Центральный федеральный округ	29,44
Белгородская область	8,71
Брянская область	15,24
Владимирская область	26,2
Воронежская область	19,88
Ивановская область	24,86
Калужская область	22,52
Костромская область	18,29

⁶ В данном подразделе использованы данные отчетности по форме 22 ЖКХ (сводная) за 2016 год.

⁷ На средний размер платы по Москве значительно влияет размер платы в многоквартирных домах, относящихся к элитному жилью. Установленный размер платы, субсидируемой из бюджета Москвы, менее 24 руб./кв. м. (см. Постановление Правительства Москвы от 15 января 2015 г. № 889-ПП).

⁸ Данные отчетности по форме 22 ЖКХ (сводная) за 2016 год.

Окончание табл. 2

СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОСТАВЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА	РАЗМЕР ПЛАТЫ ЗА СОДЕРЖАНИЕ МКД, РУБ./КВ. М В МЕСЯЦ
Курская область	22,08
Липецкая область	8,48
Московская область	40,42
Орловская область	21,26
Рязанская область	9,03
Смоленская область	25,36
Тамбовская область	20,7
Тверская область	26,68
Тульская область	11,45
Ярославская область	26,63
г. Москва	45,01

Органы местного самоуправления, устанавливая размер платы за содержание МКД для муниципальных нанимателей и для собственников, которые сами не приняли решения о размере платы, большей частью руководствуются желанием «защитить население» от высоких расходов, избежать социального напряжения. В таких муниципальных образованиях размер платы обычно ниже, чем необходимый для выполнения всех услуг и работ для надлежащего содержания жилищного фонда. При этом управляющие организации находятся под угрозой санкций за невыполнение всех необходимых работ по содержанию МКД, на которые у них просто в таком случае недостаточно средств. В таких муниципальных образованиях сфера управления МКД не привлекательна для коммерческих организаций. Но в отдельных регионах/муниципалитетах (наиболее яркий пример – муниципальные образования Московской области), напротив, органы местного самоуправления «идут на поводу» у управляющих организаций, устанавливая неоправданно высокий размер платы за содержание МКД, обеспечивая высокую прибыльность управляющих организаций при управлении новыми домами.

Прибыльность деятельности по управлению многоквартирными домами

Собираемость платежей за жилищно-коммунальные услуги в среднем по Российской Федерации в 2016 году составила 95,6%⁹. Но в отношении отдельных многоквартирных домов сбор платы за жилищные и коммунальные услуги может изменяться в широком диапазоне – от 20 до 100%.

Согласно статистическим данным, с 2012 года по 2015 год средняя рентабельность деятельности управляющих организаций составляла 0,64%¹⁰. Представители управляющих организаций в большинстве регионов говорят об убыточности деятельности по управлению МКД.

Убытки связаны не только с неадекватным (заниженным) размером платы за содержание МКД в большинстве регионов, но так же и с тем, что управляющие организации обязаны оплатить весь объем коммунальных ресурсов, поставленных в многоквартирный дом, а при неполной оплате потребителями в МКД коммунальных услуг управляющей организации для расчетов с ресурсоснабжающими организациями приходится использовать средства, предназначенные для содержания МКД. Долги ресурсоснабжающим организациям – наиболее распространенная причина банкротства управляющих организаций.

⁹ Данные формы 22-ЖКХ (сводная) за 2016 год.

¹⁰ Там же.

3.3. Спрос на услуги управляющих организаций

Спрос на услуги управляющих организаций со стороны потребителей в настоящее время только формируется.

Заказчиками услуг управляющих организаций могут быть как собственники помещений в МКД, так и ТСЖ и кооперативы. Но в настоящее время ТСЖ и кооперативы, созданные самими собственниками помещений, а не административными усилиями, предпочитают самостоятельно управлять своими многоквартирными домами.

Согласно данным, размещенным на портале «Реформа ЖКХ», в 2014 году самостоятельно управляли многоквартирными домами 24853 ТСЖ и ЖСК, что составляет 42,4% таких организаций, учитываемых в статистике¹¹ (58638). Договоры управления заключены ТСЖ и кооперативами лишь в отношении 24,8% многоквартирных домов (по площади), в которых созданы ТСЖ или кооперативы. Заключение договоров управления с управляющими организациями особенно характерно для ТСЖ, созданных муниципальными образованиями «под задачу» получения средств Фонда ЖКХ на адресные программы капитального ремонта МКД и переселения граждан из аварийного жилья.

Информированность и активность собственников помещений в многоквартирных домах в последнее время повысились, в значительной доле МКД созданы советы многоквартирных домов, которые от имени всех собственников помещений вправе вступать в переговоры с управляющими организациями, готовить свои заключения для общих собраний собственников помещений в отношении выбора управляющей организации и условий договора управления.

Формированию спроса со стороны потребителей препятствует отсутствие информации от управляющих организаций о перечне своих услуг и работ, качестве и цене каждой из услуг и работ, определенной для единицы измерения, связанной с характеристиками общего имущества в многоквартирном доме (а не на единицу площади помещений собственников). Требование о раскрытии такой информации содержались в Стандарте раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731), но были исключены из Стандарта в декабре 2014 года.

В настоящее время у управляющих организаций нет обязанности предоставлять потребителям полную информацию о каждой из оказываемых услуг и выполняемых работ, в отличие от других рынков. Поэтому представители собственников помещений в многоквартирных домах (ТСЖ, кооперативы, советы МКД) не могут сформировать заказ на услуги и работы по управлению, содержанию и текущему ремонту, сравнить качество и ценовые предложения разных управляющих организаций.

4. Конкуренция в сфере капитального ремонта многоквартирных домов

В новой системе организации капитального ремонта многоквартирных домов предусмотрено два способа формирования фонда капитального ремонта многоквартирного дома: уплата взносов на капитальный ремонт на специальный счет, открытый в банке для отдельного многоквартирного дома, или уплата взносов на счет регионального оператора («в общий котел»).

По данным Государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, по состоянию на 1 января 2016 года на специальных счетах формируются фонды капитального ремонта 69,1 тыс. многоквартирных домов (9,5% общего числа МКД, включенных в региональные программы). Владельцами специальных счетов являются региональные операторы (35,9 тыс. счетов, или 51,95 % общего количества специальных счетов), ТСЖ и кооперативы (24,2 тыс. счетов, или 35,02 %) и управляющие организации

¹¹ Данные формы 22-ЖКХ (сводная) за 2016 год.

(9,0 тыс. счетов, или 13,02 %) ¹². Регионы с наибольшей долей МКД со специальными счетами в региональных программах – Удмуртская Республика, Костромская, Пензенская и Новосибирская области, Пермский край.

Таким образом, преобладающая доля средств фондов капитального ремонта находится у региональных операторов. Заказ на проведение капитального ремонта МКД, аккумулирующих средства в «общем котле» (90,5% МКД), осуществляется региональными операторами. Конкуренция между потенциальными подрядчиками на выполнение капитального ремонта должна обеспечиваться соблюдением региональными операторами порядка привлечения подрядных организаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 615 «О порядке привлечения подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме и порядке осуществления закупок товаров, работ, услуг в целях выполнения функций специализированной некоммерческой организации, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах». Преимущества при получении такого заказа на оказание услуг и выполнения работ имеют крупные организации с опытом выполнения аналогичных работ в предшествующие годы.

Владельцы специальных счетов – ТСЖ, кооперативы, управляющие организации, в настоящее время практически не влияют на рынок услуг и работ по капитальному ремонту, потому что пока идет период накопления средств на счетах, а впоследствии также вряд ли будут заметно влиять в силу малочисленности и несопоставимо меньшего объема заказов.

Потенциальными подрядчиками капитального ремонта многоквартирных домов со специальными счетами, на наш взгляд, может стать малый и средний бизнес. Поэтому представляется, что реальная конкуренция в сфере капитального ремонта может появиться только при увеличении доли МКД со специальными счетами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование зарождающегося в российских городах рынков управления многоквартирными домами позволяет сделать следующие выводы.

1. Управляющие организации управляют 65,5% многоквартирных домов, для которых должен быть выбран способ управления. 91,3% управляющих организаций являются частными организациями. В Москве и Севастополе большей частью многоквартирного жилищного фонда управляют государственные организации.

2. Оценка концентрации рынков услуг управления МКД в 82 городах-центрах регионов показала, что около 40% проанализированных городов имеют рынки с умеренной и высокой концентрацией.

3. В сфере управления многоквартирными домами пока очень сильно административное влияние. Лицензирование предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами не создает значительных барьеров входа на рынок, но обеспечивает административный механизм удаления с рынка управляющих организаций. Существуют значительные барьеры смены управляющих организаций по решению собственников помещений в МКД.

4. Существенной особенностью текущего состояния сферы управления многоквартирными домами является не применение рыночных механизмов ценообразования в этой сфере, а, следовательно, отсутствие ценовой конкуренции.

¹² http://fondgkh.ru/wp-content/uploads/2016/05/God_ot4et_13_05_razvorot-na-sayt-1.pdf

А.С. Пузанов, канд. геогр. наук
генеральный директор, и. о. директора направления «Муниципальное
экономическое развитие» Фонда «Институт экономики города»

Т.Д. Полиди, канд. экон. наук
исполнительный директор, директор направления «Рынок
недвижимости» Фонда «Институт экономики города»

ЖИЛИЩНЫЙ БАЛАНС КАК ИНСТРУМЕНТ КООРДИНАЦИИ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье обоснована необходимость построения жилищных балансов как аналитического инструмента, который позволяет оценить скоординированность основных направлений жилищной политики, как на федеральном, так и на локальных уровнях, и сбалансированность (реалистичность) целевых индикаторов, устанавливаемых в соответствии с приоритетами такой политики по каждому из направлений. Проанализированы результаты прогнозных расчетов жилищных балансов Российской Федерации и города Москвы на период до 2030 года, проведенных авторами.

ВВЕДЕНИЕ

Государственная жилищная политика, как на национальном, так и на региональном и местном уровнях, предполагает установление целевых индикаторов состояния жилищной сферы, в том числе доступности жилья (включая показатели развития ипотечного жилищного кредитования), уровня жилищной обеспеченности, развития жилищного строительства, выполнения публичных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан и других, отражающих выделенные приоритеты.

При этом при определении целевых значений таких показателей необходимо обеспечение их согласованности как на уровне целеполагания, так и с точки зрения непротиворечивости самих таких значений.

Например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года¹ предусмотрены, в том числе следующие индикаторы развития жилищной сферы на 2020 год: годовой объем ввода жилья 140 – 150 млн кв. м и средняя обеспеченность общей площадью жилья – 28 – 35 кв. м на человека. Очевидно, что эти два индикатора должны быть связаны между собой (сбалансированы) по формуле:

обеспеченность на человека в 2020 г. = (жилищный фонд в 2008 г.) + (ввод жилья в 2009-2020 гг.) – (выбытие жилья в 2009-2020 гг.) / численность населения в 2020 г.

Для достижения такого баланса между двумя установленными целевыми показателями необходимы прогнозные оценки уровня выбытия жилья и численности населения в 2020 году. Такие оценки должны проверяться на адекватность (реализуемость), исходя из сложившихся тенденций, а также на соответствие иным задачам государственной политики, например, задачам повышения доли жилищного строительства на ранее застроенных территориях, что предполагает существенно более высокий уровень выбытия жилищного фонда.

Однако на практике такая координация целевых значений показателей не производится, что определяет риск возникновения/усугубления дисбалансов в развитии жилищной сферы.

Еще одним примером, требующим уже гораздо более «тонкой» балансировки целевых показателей, является учет среднего размера вновь построенного жилого помещения, что

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

определяет количество вновь построенных жилых единиц. Последнее важно для оценки обеспеченности домохозяйств отдельными жилыми помещениями и динамики данного показателя.

Очевидно, что одно и то же значение показателя объема ввода общей площади жилых помещений может быть достигнуто строительством большего числа жилых единиц меньшей площади либо меньшего числа жилых единиц большей площади². При этом при строительстве большего числа помещений небольшой площади количество жилых помещений в жилищном фонде может существенно превысить количество домашних хозяйств, что несет риск перепроизводства и образования невостребованного жилищного фонда³.

Таким образом, необходимо формирование аналитического инструмента, который позволял бы оценить скоординированность основных направлений жилищной политики и сбалансированность (реалистичность) значений целевых индикаторов, устанавливаемых в соответствии с приоритетами такой политики по каждому из направлений. Это позволило бы существенно повысить обоснованность комплекса мер государственной жилищной политики, а главное – исключить формирование и распространение ложных стимулов и мотиваций для регионов и муниципалитетов, которые реализуют жилищную политику на практике.

Важно, что такой анализ может и должен производиться как на уровне страны в целом, так и на уровне региональных и локальных рынков жилья, поскольку цели и инструменты жилищной политики должны соответствовать потребностям локальных территорий и обеспечивать адекватный учет особенностей таких территорий. На региональных и локальных рынках могут быть выявлены специфические тенденции и угрозы, не проявляющиеся на общенациональном уровне, что потребует усилить дифференциацию жилищной политики по территории страны и выявить наиболее проблемные территории.

1. Методика построения жилищного баланса

Модель жилищного баланса, разработанная в Институте экономики города, в настоящее время позволяет оценивать сбалансированность значений индикаторов развития жилищной сферы по направлениям жилищной обеспеченности, развития жилищного строительства и другим приоритетным направлениям жилищного обеспечения граждан (например, развитие ипотечного жилищного кредитования, рынка найма жилья, повышение доли ввода жилья в рамках реализации проектов развития застроенных территорий в целях повышения качества жилищного фонда и городской среды и других)⁴.

Модель состоит из четырех блоков: состояние жилищного фонда, прирост жилищного фонда, выбытие жилищного фонда и обеспеченность жильем.

Блок «Состояние жилищного фонда» содержит сведения об имеющемся жилищном фонде, измеряемом как в квадратных метрах общей площади жилья, так и в количестве жилых помещений по следующей структуре:

1) жилищный фонд в многоквартирных домах, в том числе:

- в «кондоминиумах»⁵;
- в жилищных кооперативах⁶;

• в прочих многоквартирных домах, все помещения в которых находятся в собственности одного лица⁷;

² Это зависит также от распределения ввода жилья между индустриальным домостроением и индивидуальным жилищным строительством.

³ В настоящее время в России, по оценкам на основе данных Росстата, в среднем на одно домашнее хозяйство приходится 1,17 жилых помещений. Понятно, что такая ситуация весьма неравномерна по территориям страны, а часть жилых помещений не востребована, в том числе в отдельных районах Крайнего Севера, на отдельных сельских территориях. Но даже с учетом всего этого, данный средний показатель может быть сопоставим с другими странами (США – 1,07, Германия – 1,025, Финляндия – 1,12; рассчитано по состоянию на 2015 г. по данным ОЭСР: <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>).

⁴ В разработке подходов к построению модели жилищного баланса, кроме авторов настоящей статьи, также принимал участие А.А. Туманов.

⁵ Кондоминиумы – многоквартирные дома, в которых квартиры и нежилые помещения находятся в собственности различных физических, юридических лиц, в публичной собственности, а общее имущество – в общей долевой собственности собственников помещений в таком доме.

⁶ В данном случае под «жилищным кооперативом» понимается новое возможное направление жилищной политики, когда весь многоквартирный дом, в том числе квартиры в нем, находятся в собственности кооператива, а квартиры предоставляются во владение и пользование членам такого кооператива (без перехода в их собственность). Такая модель существовала в советское время и распространена в отдельных европейских странах.

⁷ Многоквартирные дома в государственном и муниципальном жилищном фонде, в которых не приватизированы (не могут быть приватизированы) жилые помещения, например, специализированный жилищный фонд, а также наемные дома социального и коммерческого использования, создание которых является новым направлением жилищной политики.

2) индивидуальный жилищный фонд⁸.

Использование такой классификации жилищного фонда позволяет оценивать баланс индустриального домостроения и индивидуального жилищного строительства во вводе жилья, а также результативность мер государственной жилищной политики по развитию новых приоритетных сегментов жилищного фонда – наемного жилья (наемных домов) и домов жилищных кооперативов.

В перспективе такая структура позволит оценивать и прогнозировать жилищные балансы по различным основаниям пользования жилыми помещениями – проживание собственника, наем жилья в наемных домах, проживание членов жилищного кооператива в доме жилищного кооператива⁹.

Дополнительно в рамках данного блока могут рассчитываться аналитические показатели среднего размера жилого помещения в имеющемся жилищном фонде и структуры жилищного фонда, в том числе по видам жилищного фонда.

Блок «Прирост жилищного фонда» содержит информацию о вводах жилья в квадратных метрах общей площади жилья, а также в количестве жилых помещений по структуре, аналогичной используемой в предыдущем блоке. Структура вновь вводимого жилья позволяет оценивать динамику баланса во вводе жилья на прогнозном временном интервале строительства многоквартирных домов и строительства индивидуального жилищного фонда (далее также – ИЖФ) как в рамках индивидуального жилищного строительства, так и индустриального коттеджного домостроения.

Дополнительные аналитические показатели о среднем размере общей площади вводимого жилья в разрезе рассматриваемой структуры дают возможность оценивать динамику изменения этого показателя для многоквартирных домов и индивидуальных жилых домов, в том числе построенных населением в рамках индивидуального жилищного строительства, отдельно. Такой анализ позволяет судить о правильности выбранной прогнозной оценки развития жилищной сферы в части достижения целевых показателей, например, обеспеченности граждан общей площадью жилья и жилыми помещениями.

Блок «Выбытие жилищного фонда» содержит данные о доле выбытия жилья в процентах от общего объема жилищного фонда, а также структуре такого выбытия с разбивкой по тем же видам жилья, которые выделяются в существующем жилищном фонде.

Объем выбытия изначально определяется на основе данных государственного статистического учета как сумма объема жилищного фонда в году N и объема жилищного строительства в году N+1 за вычетом объема жилищного фонда в году N+1. На этапе прогноза экспертно задается процент выбытия по видам жилищного фонда по годам прогнозного периода.

В модели сделано допущение о структуре выбытия в жилых единицах, которая предполагается аналогичной структуре выбытия в квадратных метрах.

Аналитические показатели о средней общей площади выбывающих жилых единиц могут быть использованы в сравнении с аналогичными данными о средней общей площади вводимого жилья для оценки динамики изменения средней общей площади жилого помещения в многоквартирных и индивидуальных жилых домах.

Блок «Обеспеченность жильем» содержит фактические и прогнозные величины численности населения и среднего размера домохозяйства, на основе которых рассчитывается прогнозное количество домохозяйств. На основе данных об объеме имеющегося жилищного фонда на соответствующий год рассчитываются следующие индикаторы:

- обеспеченность общей площадью жилых помещений (кв. м на человека);
- обеспеченность жилыми помещениями граждан (ед. на 1000 чел. населения);
- обеспеченность жилыми помещениями домохозяйств (ед. на одно домохозяйство).

⁸ Под «индивидуальным жилищным фондом» понимаются отдельно стоящие индивидуальные жилые дома, построенные гражданами в рамках индивидуального жилищного строительства и индустриального коттеджного домостроения.

⁹ В настоящее время доля жилищного фонда в таких наемных домах и домах жилищных кооперативов ничтожно мала.

2. Опыт построения жилищного баланса Российской Федерации

Построение отчетного жилищного баланса Российской Федерации по данным государственного статистического наблюдения за период 2005-2015 гг. позволило определить следующие «скрытые» от фокуса целевых показателей тенденции развития жилищной сферы:

1) происходит постепенное снижение среднего размера вновь вводимого жилого помещения – с 88,3 кв. м в 2005 г. до 78,5 кв. м в 2015 г. Эта тенденция характерна как для строительства многоквартирных домов (снижение с 67,2 до 54,2 кв. м), так и индивидуальных жилых домов в рамках индивидуального жилищного строительства (снижение с 138,3 до 129,6 кв. м). Такая тенденция может отражать различные рыночные ситуации. В условиях слабой конкуренции между застройщиками предложение менее просторных квартир позволяет сохранять цены продаж, расширяя их на группы граждан с более низкими доходами. Также сама структура спроса может влиять на снижение площади квартир (например, снижение реальных доходов населения, сокращение среднего размера домохозяйств, сокращение количества детей в новых семьях). И, наконец, это может быть результатом государственной политики по стимулированию строительства жилья «экономкласса» как одновременно менее просторного и более дешевого в расчете на 1 кв. м общей площади жилого помещения;

2) ежегодное выбытие жилищного фонда находилось на низком уровне – 0,15-0,2% от общей площади имеющегося жилищного фонда и только в 2014-2015 гг. значимо выросло – до 0,4%, что все равно существенно ниже уровня, характерного для стран с развитыми рынками жилья, где ежегодно выводится до 1% имеющегося жилищного фонда. Это отражает низкие темпы реновации территорий существующего аварийного, ветхого и морально устаревшего жилья и снижает «качество» значений показателя обеспеченности общей площадью жилья (то есть квадратные метры, которые учитываются при расчете обеспеченности, включают жилье, которое уже полностью изношено или не соответствует современным стандартам);

3) доля индивидуального жилищного фонда, построенного населением самостоятельно, в жилищном фонде Российской Федерации медленно, но стабильно возрастает (с 30% в 2005 г. до 32% в 2015 г.).

В результате рост объемов жилищного строительства на фоне указанных тенденций приводит к росту обеспеченности общей площадью жилья (что постоянно отслеживается). При этом обеспеченность общей площадью жилья, хотя и выросла за рассматриваемый период на 18% – до 24,3 кв. м на человека, остается в 1,5 ниже, чем в странах Европы. Более скрытым результатом является также рост обеспеченности жилыми помещениями, которая составила к 2015 г. уже 438 единиц на 1000 человек населения, что практически соответствует среднему уровню обеспеченности жилыми помещениями, сложившемуся в странах Европы. Количество жилых помещений, приходящихся в 2015 г. на одно домохозяйство, составило 1,17 единиц, что в условиях сохраняющегося дефицита жилья во многих регионах свидетельствует о наличии значительных объемов «невостребованного» жилищного фонда на других территориях. Эта проблема менее осознана в настоящее время, а статистика пустыющего жилищного фонда, которая существует во многих странах, в России и вовсе отсутствует.

В таблице 1 представлен результат построения жилищного баланса для прогнозирования основных параметров жилищной сферы в период до 2030 г. и определения необходимых изменений сложившихся трендов для достижения целей жилищной политики (в таблице приведены только основные показатели, общее количество таких показателей в построенном жилищном балансе больше).

Прогнозирование жилищного баланса Российской Федерации проводилось исходя из следующих основных балансовых предпосылок, которые выделены с учетом достижения цели жилищной политики по максимально возможному повышению обеспеченности россиян жильем при минимизации рисков сложившихся тенденций при реализации такой политики:

1) максимально возможное увеличение обеспеченности общей площадью жилья при умеренном увеличении значений показателя обеспеченности жилыми помещениями, которые должны соответствовать уровню, сложившемуся в странах с развитыми рынками жилья;

2) сокращение превышения количества помещений в жилищном фонде над количеством домохозяйств;

3) предположение о сокращении объемов жилищного строительства в период 2017-2018 гг. до 64 млн кв. м в год (вследствие сокращения спроса в результате длительного периода снижения реальных доходов населения и реагирования строительного сектора на кризисные явления в экономике) с постепенным восстановлением до 102 млн кв. м к 2025 г. и до 105 млн кв. м к 2030 г.;

4) увеличение в период 2015-2030 гг. доли индивидуального жилья во вводе жилья с 41 до 60% по общей площади жилых помещений и с 23 до 34% по количеству вновь построенных жилых помещений, основанное на предположении об улучшении качественных характеристик процессов субурбанизации на территории крупных городских агломераций и о существенном расширении объемов индустриального строительства односемейных домов (коттеджей).

Отвечающий заданным предпосылкам прогнозный вариант жилищного баланса Российской Федерации, представленный в таблице 1, демонстрирует рост жилищной обеспеченности к 2030 году до 29,9 кв. м общей площади жилья на человека (то есть на 18% по сравнению с 2015 годом) и 474 жилых помещений на 1000 человек населения (то есть рост по сравнению с 2015 годом только на 8%). При этом количество жилых помещений, приходящихся на одно домохозяйство, снижается к 2030 году до 1,14 единицы¹⁰.

Достижение этих результатов оказывается возможным при существенном изменении структуры ввода жилья – перехода от снижения средней площади вновь вводимой жилой единицы к ее увеличению. В представленном прогнозном варианте жилищного баланса данный показатель возрастает к 2020 году до 86,3 кв. м, в том числе в многоквартирных домах – до 55 кв. м¹¹, а к 2030 году – соответственно до 102,9 и 60 кв. метров.

Такие изменения возможны при предложении на рынке жилья новых «продуктов» для групп покупателей с относительно высокими доходами, которые уже улучшали свои жилищные условия на рынке жилья в последние десятилетия и могли бы сформировать спрос на новые жилые помещения, обеспечивающие качественное улучшение условий проживания. Существующий рыночный спрос на малогабаритное жилье в такой ситуации удовлетворялся бы, в основном, на вторичном рынке жилья. Это также позволило бы увеличить показатель числа домохозяйств, улучшающих жилищные условия в расчете на одну вновь введенную жилую единицу (увеличение глубины «жилищной фильтрации»¹²).

Другим необходимым условием достижения описанных результатов является резкое увеличение объемов выбытия жилья – до 1% имеющегося жилищного фонда уже к 2025 году, при этом предполагается, что средний размер жилых единиц, выводимых из жилищного фонда, не будет увеличиваться. Такое увеличение выбытия предполагается смену приоритетов жилищного строительства с комплексного освоения новых, незастроенных территорий на периферии и вокруг городов на развитие уже застроенных территорий, предполагающий снос аварийного, ветхого и морально устаревшего жилья, которое характеризуется именно небольшой площадью (например, в пятиэтажках 60-х годов постройки).

С учетом результатов построения такого прогнозного жилищного баланса Российской Федерации можно оценить сбалансированность основных показателей федеральной жилищной политики.

Основные целевые ориентиры государственной жилищной политики зафиксированы в государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее также – Государственная программа). Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 393 в Государственную программу были внесены изменения, в том числе в части

¹⁰ Это соответствует уровню превышения количества жилых единиц над количеством домохозяйств в таких странах как Франция (1,15) и Финляндия (1,11).

¹¹ Предполагается, что в силу длительности цикла проектирования и строительства снижение среднего размера жилого помещения в построенных многоквартирных домах продолжится в 2018-2019 годах, поэтому «разворот» к строительству более просторных жилых помещений будет происходить достаточно медленно.

¹² Увеличение количества сделок на рынке жилья в расчете на одну вновь введенное жилое помещение.

Таблица 1 – Жилищный баланс Российской Федерации на период до 2030 года

РАЗДЕЛ БАЛАНСА	№	ПОКАЗАТЕЛИ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030	
Состояние жилищного фонда	1	Жилищный фонд, млн кв. м	3228,99	3288,04	3348,86	3411,66	3485,24	3556,85	3619,99	3827,46	4112,15	4419,40	
	2	в том числе в многоквартирных домах	2228,64	2260,27	2291,07	2326,53	2368,47	2410,53	2448,73	2566,77	2709,49	2841,39	
	3	Доля индивидуального жилищного фонда	31%	31%	32%	32%	32%	32%	32%	32%	33%	34%	36%
	4	Количество жилых единиц, млн	60,127	60,805	61,538	62,288	63,166	64,043	64,808	66,273	67,215	67,804	
	5	в том числе в многоквартирных домах	43,71	44,21	44,76	45,34	46,02	46,72	47,36	48,58	49,57	50,27	
	6	Ввод жилья, млн кв. м	58,4	62,3	65,7	70,5	84,2	85,3	80	80	102	105	
Прирост жилищного фонда	7	в том числе в многоквартирных домах	32,90	35,50	37,30	39,80	48,00	50,10	48,40	43,71	48,27	42,00	
	8	Доля ИЖФ во вводе жилья, %	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%	4,3%	4,1%	4,1%	4,0%	4,5%	5,3%	6,0%
	9	Средняя площадь вводимой жилой единицы, кв. м, в том числе:	84,34	83,38	83,20	81,51	81,37	78,54	86,29	94,17	102,85		
	10	в многоквартирных домах	62,73	60,76	59,49	56,75	56,05	54,25	54,00	55,00	57,50	60,00	
	11	в индивидуальном жилищном фонде	132,47	133,13	134,55	134,59	135,07	129,62	128,92	150,00	165,00	180,00	
	12	Ввод жилых единиц, млн	0,72	0,79	0,84	0,93	1,12	1,20	1,20	1,16	0,93	1,08	1,02
Выбытие жилищного фонда	13	в том числе в многоквартирных домах	0,52	0,58	0,63	0,70	0,86	0,92	0,91	0,69	0,76	0,67	
	14	Выбытие жилья, % от жилищного фонда	0,19%	0,10%	0,15%	0,23%	0,31%	0,39%	0,47%	0,80%	1,00%	1,00%	
	15	Доля выбытия индивидуального жилищного фонда в общем выбытии жилья	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%	4,3%	4,1%	4,0%	4,5%	5,3%	6,0%	
	16	Выбытие жилья, млн кв. м	6,03	3,26	4,88	7,70	10,62	13,69	16,87	30,22	40,51	43,58	
	17	в том числе в многоквартирных домах	3,40	1,86	2,77	4,35	6,05	8,04	10,20	16,51	19,17	17,43	
	18	Средняя площадь выбывающей жилой единицы, кв. м	42,75	42,81	42,90	42,95	43,01	43,06	43,09	43,23	43,53	43,93	
Обеспеченность жильем	19	в многоквартирных домах	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	
	20	в индивидуальном жилищном фонде	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	
	21	Выбытие жилых единиц, млн	0,14	0,08	0,11	0,18	0,25	0,32	0,39	0,70	0,93	0,99	
	22	в том числе в многоквартирных домах	0,10	0,05	0,08	0,12	0,17	0,22	0,28	0,47	0,57	0,56	
	23	Численность населения, тыс. чел.	142834	142865	143056	143347	143667	146267	147904	148342	147845		
	24	Обеспеченность общей площадью жилья, кв. м/чел.	22,61	23,01	23,41	23,80	24,26	24,32	24,75	25,88	27,72	29,89	
Обеспеченность жильем	25	Обеспеченность жилыми единицами, ед. на 1000 чел.	420,96	425,61	430,17	434,53	439,67	437,85	443,08	451,30	462,26	474,17	
	26	Число домохозяйств*, тыс. д/х	53584,91	53825,76	54030,42	54236,64	54482,76	54692,31	55116,28	56720,00	58289,54	59405,00	
	27	Обеспеченность жилыми единицами, ед. на д/х	1,12	1,13	1,14	1,15	1,16	1,17	1,18	1,17	1,15	1,14	

* При предположении об уменьшении среднего размера домохозяйства с 2,67 в 2015 г. до 2,4 в 2030 г. (экспертная оценка).

структуры и целевых значений показателей реализации Государственной программы на период до 2025 года. В частности, указанным постановлением в качестве целевых показателей впервые установлены не только годовой объем ввода общей площади жилых помещений, но и «количество единиц жилья, введенных в эксплуатацию»¹³. Это позволяет оценить изменения в жилищном балансе Российской Федерации при достижении установленных целевых показателей Государственной программы.

Расчеты показывают, что средняя площадь вновь вводимой жилой единицы в целевом варианте Государственной программы должна снижаться примерно на треть с 78,5 кв. м в 2015 году до 60,5 кв. м. в 2025 году. Это означает, что средняя площадь жилой единицы во вводимых в эксплуатацию многоквартирных домах должна снизиться с 54,3 до примерно 42 кв. м при условии соответствующего снижения средней площади индивидуальных жилых домов со 129,6 кв. м. до примерно 95 кв. м. При этом происходит существенное увеличение избыточной обеспеченности жилыми единицами домохозяйств с 1,17 в 2015 году до 1,22 в 2025 году. Кроме того, существенное превышение целевых объемов ввода жилья, предусмотренное Государственной программой, в сравнении прогнозными значениями в представленном варианте жилищного баланса Российской Федерации (соответственно 120 млн кв. м и 102 млн кв. м общей площади жилых помещений в 2025 году) не приводит к существенному увеличению жилищной обеспеченности. Расчеты показывают, что обеспеченность граждан общей площадью жилых помещений при достижении целевых показателей Государственной программы увеличивается к 2025 году всего до 28,0 кв. м на человека против 27,7 кв. м на человека в представленном варианте прогноза жилищного баланса Российской Федерации.

Таким образом, подтверждается предположение о риске нарастания дисбалансов в развитии жилищной сферы в отсутствие комплексного балансового подхода к определению целевых показателей и корректировок инструментов государственной жилищной политики. При этом очевидно, что модернизация инструментов государственной жилищной политики должна учитывать особенности локальных рынков жилья, ситуация на которых может существенно отличаться от общероссийской.

Представляется, что такие возможные дисбалансы и определение новых направлений развития жилищной сферы могли бы стать предметом широкого экспертного обсуждения, а предлагаемый балансовый подход может обеспечить проведение такого обсуждения «с цифрами в руках».

3. Опыт построения городского жилищного баланса

В качестве примера городского жилищного баланса был рассчитан жилищный баланс города Москвы (см. таблицу 2).

При прогнозировании жилищного баланса Москвы были использованы те же предпосылки, что и при построении прогноза жилищного баланса Российской Федерации с учетом сохранения на прогнозируемый период сложившейся в Москве доли ИЖФ во вводе жилья¹⁴.

Как видно из таблицы 2, в настоящее время отмечаются следующие особенности состояния и динамики жилищной сферы Москвы, в том числе в сравнении со среднероссийскими показателями:

1) на протяжении 2010-2013 гг. в Москве, как и в целом в России, происходило постепенное снижение среднего размера вновь вводимого жилого помещения – с 76,3 кв. м до 68,2 кв. м. Однако, в последние годы тенденция в Москве изменилась к росту среднего размера вновь вводимого жилого помещения, который увеличился к 2015 году до 77,1 кв. м. Эта тенденция характерна и для строительства многоквартирных домов в Москве (снижение с 76,1 до 67,8 кв. м в 2009-2013 гг., а затем рост до 75,4 кв. м. к 2015 году). Рост

¹³ Предполагается рост с 1195 тыс. жилых помещений в 2015 году до 1650 тыс. жилых помещений в 2020 году и 1980 тыс. жилых помещений в 2025 году.

¹⁴ После присоединения территорий Новой Москвы доля индивидуального жилищного фонда во вводе жилья в Москве увеличилась с 1% в 2011 г. до 15% в 2015 г.

Таблица 2 – Жилищный баланс Москвы на период до 2030 года

РАЗДЕЛ БАЛАНСА		№	ПОКАЗАТЕЛИ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
Состояние жилищного фонда	1	Жилищный фонд, млн кв. м	215,7	217,7	230,7	232,7	234,4	238,1	241,1	249,7	269,2	301,1	
	2	в том числе в многоквартирных домах	215,0	213,9	223,7	231,4	227,5	230,7	233,2	240,6	257,1	284,3	
	3	Доля индивидуального жилищного фонда	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	2,9%	3,1%	3,3%	3,7%	4,5%	5,6%	
	4	Количество жилых единиц, млн	3,86	3,88	4,04	4,07	4,10	4,14	4,17	4,26	4,46	4,82	
	5	в том числе в многоквартирных домах	3,86	3,88	4,04	4,07	4,09	4,13	4,16	4,25	4,44	4,78	
Прирост жилищного фонда	6	Ввод жилья, млн кв. м	1,97	2,11	3,05	3,15	3,34	3,92	3,61	3,61	8,00	10,00	
	7	в том числе в многоквартирных домах	1,95	2,08	2,83	2,83	2,84	3,34	3,08	3,08	6,81	8,51	
	8	Доля ИЖФ во вводе жилья, %	1%	1%	7%	10%	15%	15%	15%	15%	15%	15,0%	
	9	Средняя площадь вводимой жилой единицы, кв. м, в том числе:	76,3	72,2	71,9	68,2	74,3	74,3	74,3	74,2	74,6	75,2	
	10	в многоквартирных домах	76,1	73,0	71,6	67,8	72,5	72,5	72,5	72,5	72,5	72,5	
Выбытие жилищного фонда	11	в индивидуальном жилищном фонде	132,5	133,1	134,5	134,6	135,1	129,6	127,7	120,0	120,0	120,0	
	12	Ввод жилых единиц, млн	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,11	0,13	
	13	в том числе в многоквартирных домах	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,10	0,12	
	14	Выбытие жилья, % от жилищного фонда	0,33%	0,21%	0,15%	0,14%	0,12%	0,11%	0,25%	0,80%	1,00%	1,00%	
	15	Доля выбытия индивидуального жилищного фонда в общем выбытии жилья	0,9%	1,4%	7,3%	9,9%	14,9%	14,9%	14,9%	14,9%	14,9%	14,9%	
Выбытие жилищного фонда	16	Выбытие жилья, млн кв. м	0,70	0,46	0,32	0,33	0,29	0,25	0,58	1,98	2,64	2,94	
	17	в том числе в многоквартирных домах	0,69	0,45	0,29	0,30	0,25	0,21	0,50	1,69	2,25	2,50	
	18	Средняя площадь выбывающей жилой единицы, кв. м	35,08	36,57	39,09	41,10	43,44	45,39	47,33	55,00	55,00	55,00	
	19	в многоквартирных домах	35,00	37,00	39,00	41,00	43,00	45,00	47,00	55,00	55,00	55,00	
	20	в индивидуальном жилищном фонде	60,00	59,50	59,00	58,50	58,00	57,50	57,00	55,00	55,00	55,00	
Обеспеченность жильем	21	Выбытие жилых единиц, млн	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,04	0,05	
	22	в том числе в многоквартирных домах	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,03	0,04	0,05	
	23	Численность населения, тыс. чел.	11382	11541	11613	11980	12108	12198	12330	12710	13185	13660	
	24	Обеспеченность общей площадью жилья, кв. м/чел.	18,95	18,86	19,87	19,42	19,36	19,52	19,55	19,65	20,42	22,04	
	25	Обеспеченность жилыми единицами, ед. на 1000 чел.	338,7	335,9	347,8	339,8	338,4	339,3	338,6	336,7	342,1	358,5	
26	Число домохозяйств*, тыс. д/х	4378	4465	4519	4689	4767	4831	4912	5188	5552	5939		
27	Обеспеченность жилыми единицами, ед. на д/х	0,88	0,87	0,89	0,87	0,86	0,86	0,85	0,82	0,80	0,81		

* При предположении об уменьшении среднего размера домохозяйства с 2,53 в 2015 г. до 2,3 в 2030 г.

средней площади вновь вводимых жилых единиц в Москве в последние годы может быть обусловлен интенсивным строительством более просторного жилья на присоединенных территориях «Новой Москвы»;

2) ежегодное выбытие жилищного фонда в Москве, в отличие от показателей по России в целом, находилось в 2010-2013 гг. на более высоком уровне – 0,14-0,33% от общей площади имеющегося жилищного фонда. Однако, в 2014-2015 гг. выбытие значительно упало – до 0,11%, что существенно ниже уровня, характерного для крупнейших городов в странах с развитыми рынками жилья. Это отражает низкие темпы реновации существующего аварийного, ветхого и морально устаревшего жилья, что также может быть связано с интенсивным жилищным строительством на новых присоединенных территориях¹⁵;

3) в отличие от общероссийских показателей, для Москвы характерен дефицит жилых помещений – показатель количества жилых помещений, приходящихся на одно домохозяйство, составил в 2015 г. 0,86, т.е. существенно меньше единицы.

Рост объемов жилищного строительства в Москве в 2010-2015 гг. с 1,97 млн кв. м до 3,9 млн кв. м привел к некоторому росту обеспеченности общей площадью жилья с 19 кв. м в 2010 году до 19,5 кв. м в 2015 году (на 3%). При этом обеспеченность жилыми помещениями не увеличивается и остается на уровне менее 340 единиц на 1000 человек населения.

На основе построенного жилищного баланса можно проследить несколько важных трендов развития жилищного рынка г. Москвы.

Во-первых, ввод жилья кратно превышает его выбытие – увеличение разрыва за 5 лет с 2,8 до 15,6 раз по площади и с 1,3 до 8,5 раз – по количеству жилых единиц (квартир) – см. рисунок 1.

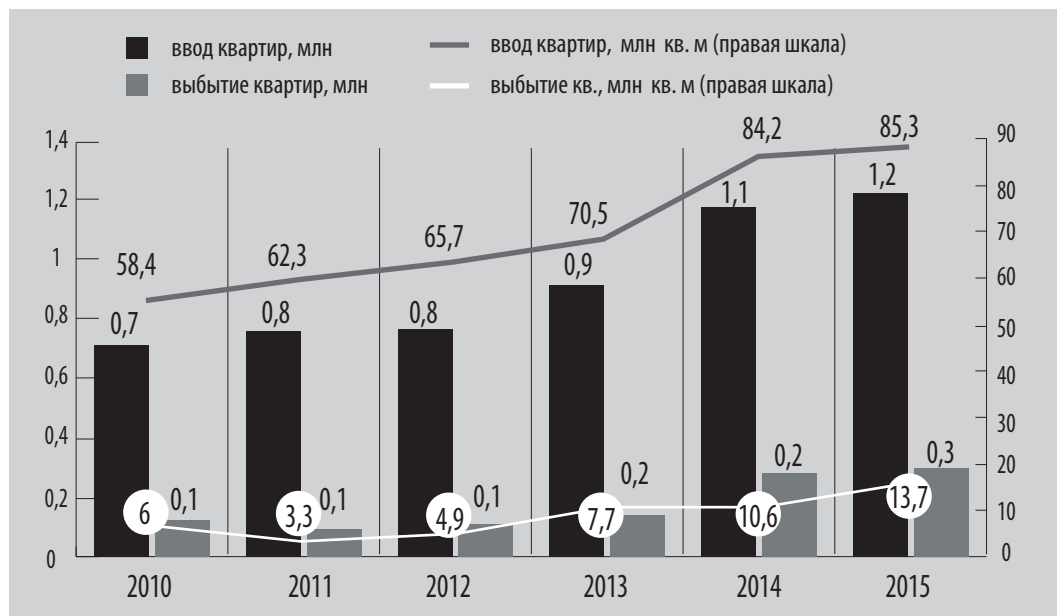
Рисунок 1 – Ввод и выбытие жилья в Москве в 2010-2015 гг.



Такая тенденция кардинально отличается от ситуации в целом по Российской Федерации, где за рассматриваемый период произошло сокращение указанного разрыва с 9,7 до 6,2 по площади и с 5,1 до 3,8 по количеству жилых единиц (квартир) – см. рисунок 2.

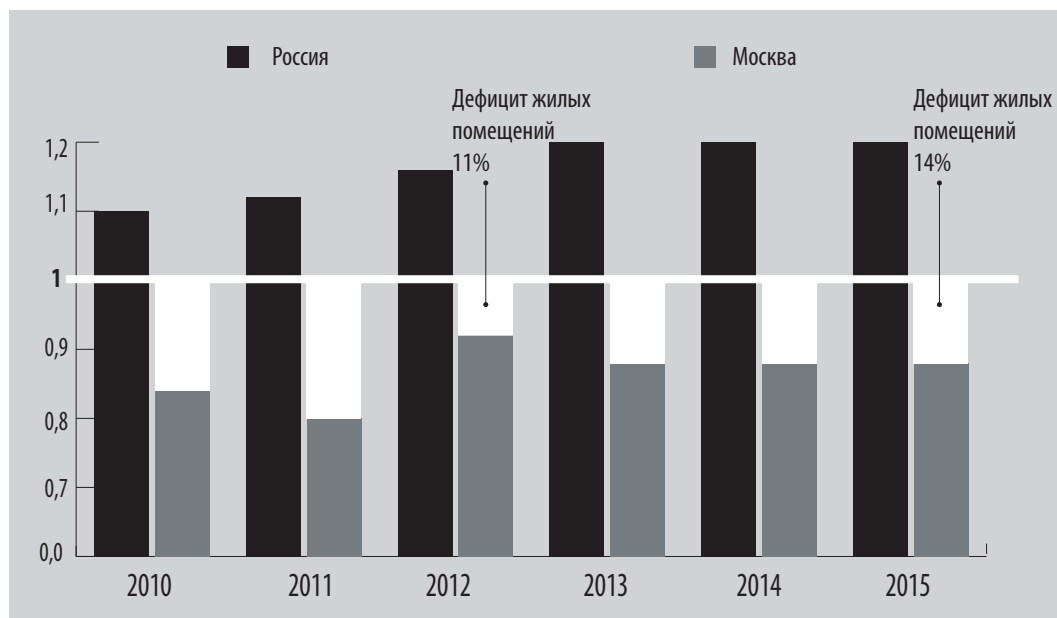
¹⁵ С этой точки зрения предложение Москвы о проведении программы реновации жилищного фонда выглядит вполне логичным и обоснованным.

Рисунок 2 – Ввод и выбытие жилья в России в 2010-2015 гг.



Также важно отметить, что объемы нового жилищного строительства не сокращают дефицит жилых единиц в Москве. Дефицит жилых помещений за 3 года увеличился с 11% до 14% (см. рисунок 3).

Рисунок 3 – Количество жилых единиц на 1 домохозяйство в Москве в 2010 – 2015 гг.



Это определяет необходимость выделения следующих приоритетов развития жилищной сферы города Москвы, отраженных в прогнозной части жилищного баланса города Москвы на период до 2030 года:

1) в целях сокращения отставания обеспеченности общей площадью жилья от средне-российских показателей ввод жилья в Москве необходимо увеличить до 2030 года более чем в 2 раза (при прогнозе роста населения за этот период только на 12%) с выходом на уровень не менее 10 млн кв. м жилья в 2030 году;

2) средняя площадь вновь вводимого жилого помещения не должна существенно увеличиваться в целях максимизации количества вновь вводимых жилых помещений и сокращения дефицита жилых помещений;

3) необходимо увеличение ежегодного выбытия устаревшего жилья с 0,11% до 1% от имеющегося жилищного фонда уже к 2025 году. В отличие от общероссийской ситуации, необходимость таких изменений обусловлена не проблемой ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда (в Москве ситуация достаточно благополучна), а имеющимися возможностями по редевелопменту застроенных территорий в целях повышения качества городской среды, что предполагает снос значительных объемов морально устаревшего жилья. В частности, объявленная Правительством Москвы программа реновации районов застройки пятиэтажными многоквартирными домами предполагает значительное увеличение объемов ежегодного выбытия жилья.

Таким образом, необходимые приоритеты совершенствования жилищного баланса Москвы по ряду направлений существенно отличаются от общероссийских приоритетов.

Расчеты показывают, что в представленном в таблице 2 прогнозном варианте жилищного баланса Москвы до 2030 года удастся не только увеличить обеспеченность общей площадью жилья до 22 кв. м на человека (рост на 13%), но и увеличить обеспеченность жилыми помещениями до 358 единиц на 1000 человек населения.

Однако даже с учетом сделанных предпосылок в представленном варианте жилищного баланса Москвы не удастся решить проблему дефицита обеспеченности домохозяйств отдельными жилыми помещениями – обеспеченность снижается до 0,81 жилых единиц на одно домохозяйство. Полученные результаты определяют необходимость более детальной проработки необходимых предпосылок с возможной детализацией жилищного баланса отдельно для территорий центра и периферии Москвы, а в перспективе – построение жилищного баланса Московской агломерации (точнее – ее ближнего пояса)¹⁶.

Также обозначенные приоритеты требуют дополнительного определения и конкретизации отдельных параметров развития жилищной сферы Москвы, которые не только позволят достичь желаемых результатов по обеспеченности граждан жилыми помещениями, но и не приведут к ухудшению транспортной доступности вновь построенного жилья и сформируют более комфортную среду обитания для горожан.

Среди таких направлений можно выделить приоритет строительства в рамках реализации программы реновации жилищного фонда относительно небольших квартир в центральных и срединных районах Москвы (как это и предусматривается программой реновации в части увеличения общей площади квартир, из которых будут переселяться граждане, примерно на 25–30%) и более просторных – в периферийных и пригородных районах, в том числе индивидуальных жилых домов. При этом предложении при строительстве дополнительного, в том числе в рамках программы реновации, нового жилья в центральной и срединной частях города (в результате повышения плотности застройки) было бы целесообразно сместить квартирографию в сторону небольших 1 и 2-комнатных квартир, студий, преимущественно в наемных домах социального и коммерческого использования. Это позволило бы увеличить долю наемного жилья в этих районах города и сделать более мобильным распределение человеческого капитала на территории города.

¹⁶ Возможное объяснение дефицита в обеспеченности домохозяйств Москвы жилыми помещениями – фактическое проживание значительной части домохозяйств, сохраняющих московскую регистрацию, в ближнем поясе Московской агломерации, что не учитывается существующей статистикой.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предпринятая в рамках настоящего исследования попытка построения жилищных балансов Российской Федерации и города Москвы дает лишь укрупненное представление о состоянии жилищной сферы России и ее столицы. Ситуация осложняется тем, что некоторые ключевые индикаторы состояния жилищной сферы, необходимые для анализа происходящих процессов и широко используемые в зарубежных странах, в российской практике не используются, в том числе в силу отсутствия необходимых данных.

В первую очередь, речь идет о показателе доли неиспользуемых жилых помещений. Построение жилищного баланса, учитывающего соотношение занятых и неиспользуемых жилых помещений, позволило бы получить более точную и адекватную оценку состояния жилищной сферы.

В целях совершенствования и углубления жилищных балансов также могут быть рассмотрены следующие аспекты развития жилищной сферы, которые могут быть отражены путем дополнения жилищных балансов новыми блоками:

1) блок структуры жилых помещений в существующем жилищном фонде, во вводе и выбытии жилья по количеству комнат в сочетании с прогнозом количества домохозяйств (дифференцированно по домохозяйствам разного размера). Это позволит оценивать ситуацию с расселением в жилых помещениях и прогнозировать возможности достижения определенных стандартов расселения, например, обеспеченность каждого члена домохозяйства отдельной комнатой¹⁷;

2) блок структуры жилых помещений в существующем жилищном фонде, во вводе и выбытии жилья по ценовым категориям (жилье экономкласса, комфорт-класса и т.д.);

3) блок сделок на рынке жилья, который позволил бы отслеживать динамику количества сделок в расчете на одно вновь введенное жилое помещение – так называемый «коэффициент жилищной фильтрации».

Также результаты расчетов жилищных балансов могут быть использованы для прогнозирования потребности в земельных участках для нового жилищного строительства дифференцированно по разным типам развития территорий, а также потребности в строительных материалах.

¹⁷ В 2017 году в число ожидаемых результатов реализации Государственной программы включено «достижение уровня, при котором среднее количество комнат в фактически занятых жилых помещениях будет не меньше среднего количества лиц, проживающих в таких помещениях». Однако адекватной системы показателей, позволяющих оценить достижение ожидаемого результата, пока не сформировано.

Т.Д. Полиди, канд. экон. наук
исполнительный директор, директор направления
«Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»

Т.К. Байкова, канд. юрид. наук
ведущий юристконсульт направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

Е.В. Игуменов, юристконсульт
направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ НАЕМНОГО ЖИЛЬЯ В РОССИИ

Статья посвящена правовым и экономическим аспектам развития нового жилищного сегмента в России – наемного жилья. Рассмотрена практика формирования региональной нормативной правовой базы, возможности использования различных форм договоров между инвестором и публичной властью для реализации проекта по строительству наемного дома, приведены примеры реализации таких проектов в России. В статье также проанализировано использование государственных программ для развития рынка наемного жилья, рассмотрены перспективные рынки наемного жилья, типовые модели наемного жилья и его финансирования.

ВВЕДЕНИЕ

В 2014 году в целях развития нового жилищного сегмента в России – наемного жилья – внесены изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации¹ (далее – ЖК РФ), которыми предусмотрено создание специальных наемных домов коммерческого и социального использования, все квартиры в которых сдаются внаем. Такие дома строятся практически во всех зарубежных странах. В дореволюционной России наемные дома коммерческого использования были известны под названием «доходные дома».

Для запуска реальных процессов развития наемного жилья реализуются первые пилотные проекты по созданию и управлению наемными домами коммерческого и социального использования. По нашим оценкам, по состоянию на июнь 2017 года, такие пилотные проекты строительства жилья для предоставления внаем осуществляются в 58 субъектах Российской Федерации (68% всех регионов страны). Проекты реализуются в целях предоставления жилья, как на условиях коммерческого найма, так и некоммерческого найма. Целевые группы нанимателей в реализуемых проектах – сотрудники предприятий, работники бюджетной сферы, молодые семьи, очередники.

Среди реализуемых первых проектов представлены как проекты создания именно наемных домов в соответствии с ЖК РФ, так и создания обычных многоквартирных домов без регистрации обременения таких домов как наемных домов. Однако фактически и в домах, не зарегистрированных как наемные дома, реализуется модель управления наемным домом, предусматривающая, что все 100% квартир предоставляются пользователям исключительно на праве найма.

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования».

Первым в России примером полной реализации новой законодательно предусмотренной модели создания наемного дома социального использования стал проект создания такого дома в Санкт-Петербурге. Проект реализован Санкт-Петербургским государственным бюджетным учреждением «Дирекция по управлению объектами государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга»². Новый многоквартирный дом находится в государственной собственности, зарегистрирован в Едином государственном реестре недвижимости как «наемный дом социального использования», состоит из 178 квартир (1-3-комнатных). По состоянию на 7 июня 2017 г. 82% квартир уже заселены (за период с октября 2016 г.). Наемный дом имеет хорошее расположение³, предусматривает 10 квартир для маломобильных граждан на первом этаже. Плата за наем определена на уровне 6-8 тыс. руб. в месяц за однокомнатную квартиру, 9-11 тыс. руб. в месяц за двухкомнатную квартиру, 15-16 тыс. руб. в месяц за трехкомнатную квартиру⁴. Такая плата за наем, безусловно, обеспечивает относительно высокую доступность такого найма для граждан.

Аналогичный наемный дом социального использования создан в Санкт-Петербурге по адресу Охотничий пер., д. 9, лит. А, наймодателем квартир в таком доме также является Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение «Дирекция по управлению объектами государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга»⁵. Наемный дом находится в государственной собственности, зарегистрирован в Едином государственном реестре недвижимости как «наемный дом социального использования», состоит из 31 квартиры (1-2-комнатных). По состоянию на 7 июня 2017 г. заселены 6 квартир.

Первый наемный дом социального использования был сдан в эксплуатацию в 2016 году и в г. Сургуте⁶. Согласно проекту для нуждающихся в улучшении жилищных условий предложены к заселению 512 квартир, а стоимость найма, согласно экспертным заявлениям, не будет превышать 4,5 тыс. рублей за двухкомнатную квартиру⁷. Создание наемного дома осуществлялось в рамках государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2016-2020 годах» с предоставлением поддержки в виде субсидии из регионального бюджета в бюджет муниципального образования.

Примеры полной реализации проектов новой законодательно предусмотренной модели создания наемного дома социального использования во втором по величине мегаполисе страны свидетельствуют о реальном запуске процессов формирования нового институционального сегмента в жилищной сфере и демонстрируют востребованность созданной законодательной базы. Соответственно, анализ правовой и экономической проблематики развития данного сегмента является весьма актуальным на современном этапе.

1. Правовые аспекты развития наемного жилья

Формирование региональной нормативной правовой базы развития наемного жилья⁸

Наряду с принятыми на федеральном уровне подзаконными нормативными правовыми актами в целях реализации новых положений ЖК РФ, для правового регулирования развития сегмента наемного жилья на некоммерческих условиях на региональном уровне должны быть также приняты следующие нормативные правовые акты:

1) закон субъекта Российской Федерации об установлении порядка определения органами местного самоуправления дохода граждан и постоянно проживающих совместно с ними членов их семей и стоимости подлежащего налогообложению их имущества в целях признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования⁹;

² <http://gosfondspb.ru/naemnye-doma-socialnogo-ispolzovaniya-2/>

³ Ул. Еремеева, дом 3, корпус 2, литера А.

⁴ <https://gov.spb.ru/gov/terr/nevsky/news/97546/>

⁵ <http://gosfondspb.ru/naemnye-doma-socialnogo-ispolzovaniya-2/>

⁶ <http://www.ds.admhmao.ru/naemnye-doma-sotsialnogo-ispolzovaniya/>

⁷ <https://domo-teka.ru/news/2017/01/09/v-rossii-postrouli-pervyy-dom-sotsialnogo-ispolzovaniya.html>

⁸ По состоянию на июнь 2017 года.

⁹ См. п. 1 ч.1 ст. 9¹³ ЖК РФ.

2) закон субъекта Российской Федерации об установлении порядка установления органами местного самоуправления максимального размера дохода граждан и постоянно проживающих совместно с ними членов их семей и стоимости подлежащего налогообложению их имущества в целях признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования¹⁰. Указанный закон может быть принят в составе закона субъекта Российской Федерации, предусмотренного в пункте 1;

3) нормативный правовой акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации об утверждении порядка учета граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, в том числе порядок принятия на этот учет, отказа в принятии на него, снятия с такого учета¹¹;

4) нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации об установлении порядка учета наемных домов социального использования и земельных участков, предоставленных или предназначенных для их строительства¹²;

5) правовой акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации об утверждении порядка учета наймодателями заявлений граждан о предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования¹³;

6) нормативный правовой акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации: а) об утверждении порядка установления максимального размера платы за наем жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, б) об установлении максимального размера платы за наем жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования¹⁴;

7) нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации об установлении порядка определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования и аукциона на право заключения договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования¹⁵.

В 28 субъектах Российской Федерации (33% всех регионов страны) приняты все 7 необходимых актов. В 7 субъектах Российской Федерации (8%) пока не принято ни одного такого нормативного правового акта¹⁶.

Нормативные правовые акты, указанные выше в пунктах 1 и 2, приняты в 70 субъектах Российской Федерации, то есть в 82% всех регионов страны. В 6 регионах (7%) принято 1-3 нормативных правовых акта, в 46 субъектах (53%) принято 4-6 актов.

В 54 субъектах Российской Федерации утвержден порядок установления максимального размера платы за наем жилых помещений по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, но лишь в 17 из них такая плата реально установлена – от 45 руб. за 1 кв. м в месяц (Чеченская Республика) до 641 руб. за 1 кв. м в месяц (Магаданская область).

В 27 субъектах Российской Федерации не приняты нормативные правовые акты, устанавливающие порядок определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального или коммерческого использования, что не позволяет муниципалитетам таких регионов использовать такой механизм публично-частного партнерства для развития рынка наемного жилья.

Екатеринбург является единственным городом среди городов-миллионников, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации об утверждении порядка учета

¹⁰ См. ч. 2 ст. 91³ ЖК РФ.

¹¹ См. ч. 4 ст. 91³ ЖК РФ.

¹² См. ч. 2 ст. 91¹⁸ ЖК РФ.

¹³ См. п. 2 ч. 5 ст. 91¹⁴ ЖК РФ.

¹⁴ См. ч. 3 ст. 156¹ ЖК РФ.

¹⁵ См. ч. 7 ст. 55²⁸ Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

¹⁶ Республика Карелия, Республика Хакасия, Красноярский край, г. Москва, Псковская область, Еврейский автономный округ, Ненецкий автономный округ.

наймодателями заявлений граждан о предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования принят соответствующий нормативный правовой акт на местном уровне.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что региональная нормативная правовая база регулирования наемного жилья социального использования преимущественно сформирована, однако ее формирование еще не завершено.

Возможности использования различных форм договоров между инвестором и публичной властью для реализации проекта по строительству наемного дома

Согласно действующему законодательству строительство наемных домов в рамках публично-частного партнерства может осуществляться на основании договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования или договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования¹⁷.

При этом российское законодательство предусматривает и иные формы договоров публично-частного партнерства:

- контракт жизненного цикла (далее – КЖЦ) – урегулирован Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- соглашение о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве (далее – соглашение о ГЧП/МЧП) – урегулировано Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- концессионное соглашение – урегулировано Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Однако в настоящее время указанные виды договоров публично-правового партнерства имеют те или иные существенные препятствия для их применения в целях строительства и (или) эксплуатации наемных домов. Основной проблемой является ограниченность перечня объектов, в отношении которых могут заключаться такие договоры публично-правового партнерства. В такой перечень не входят наемные дома.

Другими препятствиями применения указанных договоров при строительстве и (или) эксплуатации наемных домов являются:

- особые правила залога объектов договора;
- отсутствие правового регулирования их строительства на земельных участках, находящихся в частной собственности.

Особенности и ограничения использования договоров публично-частного партнерства в целях реализации проектов по строительству наемных домов представлены в приложении к настоящей статье.

2. Использование государственных программ для развития рынка наемного жилья

Обзор региональных программ в жилищной сфере¹⁸

Формирование рынка доступного наемного (арендного) жилья¹⁹ и развитие некоммерческого жилищного фонда является одним из приоритетов национальной жилищной политики.

¹⁷ Статья 55²⁷ ГК РФ.

¹⁸ По состоянию на июнь 2017 года.

¹⁹ Надо отметить, что, несмотря на то, что в соответствии с гражданским и жилищным законодательством в отношении жилого помещения с гражданами могут заключаться только договоры найма, а договор аренды жилого помещения заключается только с юридическими лицами, в терминологии жилищной политики за сегментом найма жилья в последнее время укрепилось наименование «арендное жилье». В связи с этим в данном документе понятия «наем» и «аренда» употребляются в качестве синонимов.

Развитие института наемных домов социального и коммерческого использования предусмотрено в государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»²⁰. В соответствии с программой «для развития рынка доступного арендного жилья и некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода, будут реализованы меры по развитию двух сегментов рынка арендного (наемного) жилья: найма жилых помещений в жилищном фонде коммерческого использования; найма жилых помещений в жилищном фонде социального использования».

При этом государственной программой не предусмотрены механизмы стимулирования и контроля деятельности субъектов Российской Федерации по развитию рынка доступного наемного жилья, а также не установлены целевые показатели в виде доли ввода жилья для сдачи внаем, закрепленные в предыдущей редакции данной государственной программы²¹.

Во всех субъектах Российской Федерации действуют программы по развитию жилищной сферы, в том числе жилищного строительства²². В целом в региональных программах по развитию жилищной сферы так или иначе отражена цель формирования рынка наемного («арендного») жилья.

В 58 субъектах Российской Федерации региональными программами предусмотрены меры поддержки наемного жилья, в 35 из них предусмотрены финансовые ресурсы для реализации таких мер (бюджетные и внебюджетные средства). Совокупный объем ресурсов за счет всех источников в разных регионах составляет от 10,002 млн (Ямало-Ненецкий автономный округ) до 19,9 млрд рублей (Самарская область). Программные мероприятия в субъектах Российской Федерации не всегда дифференцируются по направлениям развития рынка наемного жилья коммерческого или социального использования и чаще ограничены общими установками о «развитии рынка арендного жилья».

Бюджетная поддержка развития наемного жилья предусмотрена в 29 субъектах Российской Федерации.

В качестве направлений развития найма жилья в наемных домах, которые предусмотрены региональными программами, можно выделить следующие:

- строительство многоквартирных домов социального использования с применением новых технологий жилищного строительства, с учетом снижения затрат по оформлению земельного участка и выполнению технических условий;
- создание нормативной правовой базы в целях формирования некоммерческого жилищного фонда социального использования;
- предоставление из бюджета субъекта Российской Федерации субсидий бюджетам муниципальных образований на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований по строительству наемных домов социального, коммерческого использования;
- предоставление мер государственной поддержки застройщикам жилья, использование механизмов государственно-частного партнерства при реализации проектов строительства жилья государственного и муниципального жилищного фонда социального использования и коммерческого жилищного фонда;
- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) в целях компенсации затрат в части уплаты процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;
- долевое участие регионального бюджета в строительстве объектов инженерной инфраструктуры.

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в редакции от 31 марта 2017 г.

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в редакции от 15 апреля 2014 г.

²² Анализ соответствующих региональных программ в данной статье проведен по состоянию на июнь 2017 года.

Некоторыми региональными программами предусмотрены планируемые целевые показатели в сфере развития рынка «арендного» жилищного фонда социального и коммерческого использования:

- доля ввода наемного жилья от общей площади вводимого жилья (%);
- показатель ежегодного количества граждан, проживающих на основании договоров найма жилых помещений жилищного фонда социального (коммерческого) использования (чел.);
- обеспеченность населения наемным жильем (кв. м общей площади наемного жилья на 1 чел.);
- количество жилых помещений в жилых домах муниципального жилищного фонда коммерческого использования (арендного жилья), строительство которых осуществлялось в целях дальнейшего предоставления гражданам по договору коммерческого найма (шт.);
- количество квартир в наемных домах (шт.);
- годовой объем ввода жилья социального использования для предоставления по найму гражданам, имеющим невысокий уровень дохода (тыс. кв. м);
- доступность наемного жилья для граждан.

Предусмотренные региональными программами целевые индикаторы доли ввода жилья для цели сдачи внаем в общей площади ввода жилья в многоквартирных домах, как правило, не превышают значения, ранее запланированного на федеральном уровне (9,4% в 2020 г.)²³. Так, значения указанного показателя на 2020 год в Республике Мордовии составляет 0,3%, в Хабаровском крае – 1,62%, в Белгородской области – 1,67%. Только в Ростовской области анализируемый индикатор незначительно превышает индикатор, ранее установленный на федеральном уровне, и составляет 10%²⁴.

Основными факторами, сдерживающими развитие рынка наемного жилья, является отсутствие возможности масштабного привлечения средств частных инвесторов и кредитных ресурсов в проекты наемного жилья ввиду невысокой рентабельности таких проектов и неопределенных пока рисков кредитования, а также отсутствие пока механизмов бюджетной и иной поддержки реализации таких проектов.

Ресурсное обеспечение региональных программ в части мероприятий по развитию рынка наемного жилья²⁵

В тех из региональных программ по развитию жилищного строительства, где отдельно речь идет о мероприятиях, направленных на развитие наемных домов («арендного жилья»), объемы и источники финансирования на их реализацию указываются не всегда.

В 35 из 58 региональных программ, которыми предусмотрены мероприятия по развитию наемного («арендного») жилья, указаны объемы планируемых затрат на реализацию таких запланированных мероприятий. Общая сумма финансовых ресурсов (бюджетных и внебюджетных) на развитие наемного жилья составляет на период до 2024 г. 58,5 млрд руб., из которых 19% предполагается выделить из региональных и местных бюджетов (см. рисунок 1). Наибольшие финансовые ресурсы предусмотрены в Самарской области – 19,9 млрд руб., а наименьшие – в Ямало-Ненецком автономном округе 10,002 млн руб. (см. рисунок 2). Наибольшая бюджетная поддержка предусмотрена во Владимирской, Архангельской и Самарской областях – соответственно 2,3 млрд руб., 1,93 млрд руб., и 1,53 млрд руб.

²³ В постановлении Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в редакции от 15 апреля 2014 г.

²⁴ В некоторых региональных индикаторах выражен не в соотношении с общим объемом ввода жилья и не в раскладке по годам на определенный период (например, с 2016 по 2020 годы), а указан только применительно к одному из годов периода. В частности, в Иркутской, Сахалинской областях индикатор объема ввода жилья социального использования для предоставления по найму гражданам, имеющим невысокий уровень дохода, указан только применительно к 2016 и 2017 гг.

²⁵ По состоянию на июнь 2017 года.

Рисунок 1 – Совокупные финансовые ресурсы для реализации мероприятий по развитию наемного жилья в региональных программах, млн руб.

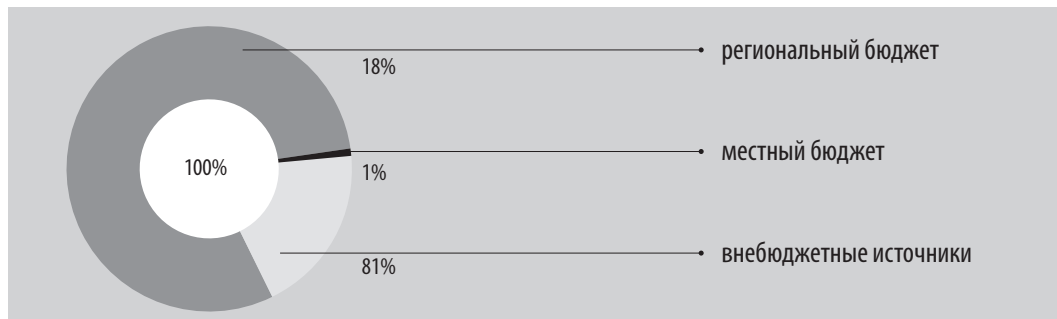
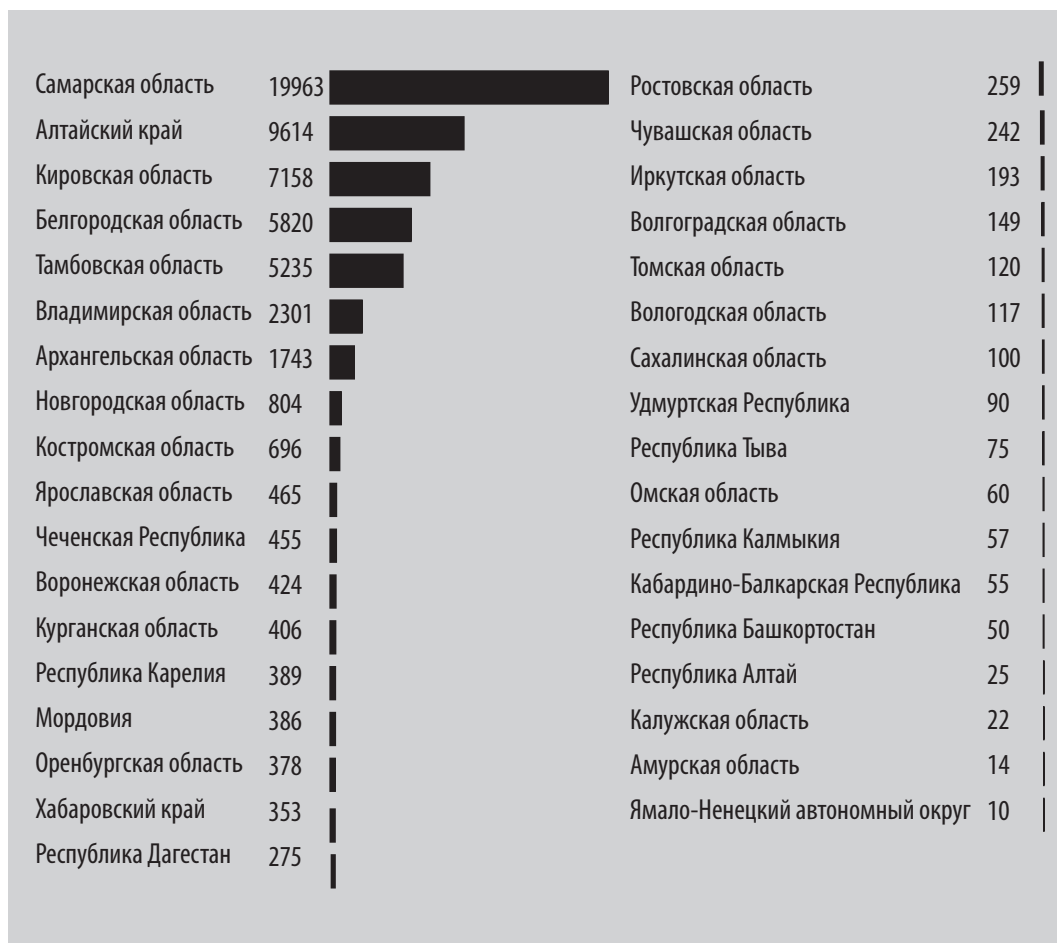


Рисунок 2 – Финансовые ресурсы для реализации мероприятий по развитию наемного жилья в региональных программах (в разрезе регионов), млн руб.



В некоторых региональных программах значения объема финансирования развития наемного жилья не указываются (в соответствующих ячейках значится «-» или «0»).

3. Экономические аспекты развития наемного жилья

Перспективные рынки наемного жилья

Мировой опыт развития наемного жилья показывает, что такой тип жилищного обеспечения наиболее востребован в крупнейших, крупных и больших городах, для которых характерно преобладание многоквартирной застройки, наличие развитой экономики и рынка жилья, а также в которых существует миграционный прирост или относительно большой миграционный оборот (в целях обучения или трудоустройства). В малых городах, пригородных и сельских территориях чаще преобладает застройка индивидуальными домами, таунхаусами, в которых проживают собственники такого жилья.

В России можно выделить 135 относительно крупных локальных рынков жилья: 20 крупных городских агломераций (Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Екатеринбургская, Нижегородская, Ростовская, Новосибирская, Челябинская, Казанская, Волгоградская, Новокузнецкая, Красноярская, Омская, Уфимская, Пермская, Воронежская, Саратовская, Иркутская, Краснодарская, Владивостокская) и 115 крупных городов с населением более 100 тыс. человек, не входящих в состав указанных агломераций.

Основными факторами дифференциации перспективных рынков наемного жилья являются:

- состояние экономики региона, города и рынка жилья, их активности и темпов развития, возможность мобилизации частных и бюджетных инвестиций в целях строительства наемных домов;
- уровень жилищных потребностей, в том числе в наемном жилье;
- характеристики локального рынка труда, определяющие приоритетность наемного жилья как формы удовлетворения жилищной потребности;
- демографические и миграционные характеристики, определяющие структуру потенциальной потребности в наемном жилье;
- наличие и ценовая доступность жилищных альтернатив (в любой форме), отвечающих потребностям населения на существующем рынке жилья (при наличии такого рынка).

Указанные локальные рынки жилья можно разделить на следующие основные типы.

Тип №1. Развитые и инвестиционно привлекательные рынки жилья.

Состав: 20 крупных городских агломераций, а также 14 крупнейших городов с населением более 500 тыс. человек, расположенные вне таких агломераций. Численность населения – 53 млн чел.

Факторами, определяющими спрос на наемные дома, являются относительно низкая (в сравнении с другими городами и сельской местностью) жилищная обеспеченность и одновременно низкая доступность жилья в сочетании с относительно благоприятным состоянием экономики и относительно высоким миграционным приростом. Такие территории имеют наиболее высокий потенциал экономического роста и потребность в развитии человеческого капитала.

Тип №2. Развивающиеся рынки жилья.

Состав: 99 городов – региональных и локальных центров с населением от 100 до 500 тыс. человек. Численность населения – 23 млн чел.

Данный тип включает, в том числе города в составе специальных экономических и правовых режимов, установленных в рамках государственной политики по стимулированию экономического роста и притока населения (в том числе в составе 14 территорий опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке²⁶, Свободный порт Владивосток, другие территории приоритетных инвестиционных проектов²⁷).

²⁶ По состоянию на декабрь 2016 г. В 2017 г. ожидается утверждение еще двух ТОСЭР на Дальнем Востоке.

²⁷ Например, проекты, реализуемые в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.03.2015 № 484-р «Об утверждении перечня инвестиционных проектов, планируемых к реализации на территории Дальнего Востока».

Такие города являются центрами, обслуживающими крупные территории вокруг себя, концентрируют преобладающую часть социальной сферы (образование, здравоохранение) территорий своего влияния. Эти города имеют высокий потенциал ускорения своего развития за счет привлечения молодых специалистов и повышения качества жизни.

В некоторых городах данного типа в рамках реализуемых и планируемых к реализации инвестиционных проектов предполагается создание значительного количества новых рабочих мест, требующих трудовых ресурсов разного уровня квалификации, что, как правило, не может быть обеспечено локальным рынком труда и требует привлечения трудовых ресурсов из других регионов.

Таким образом, можно выделить два указанных выше типа крупных развитых и развивающихся городских рынков жилья, обладающих высокими потребностями и потенциалом для развития рынка наемного жилья.

Помимо сформированных городских рынков жилья наемное жилье может быть инструментом решения жилищной проблемы в изолированных территориях с экстремальными условиями проживания и отсутствием перспектив развития рынка жилья, на которых предполагается временное проживание работников (от вахтовой занятости до долгосрочных контрактов).

В отличие от сформированных городских рынков жилья такие территории не привязаны к городской местности и не связаны с развитием локальных рынков жилья. В основном это изолированные территории реализации инвестиционных проектов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Перспективы развития наемного жилья на таких территориях связаны со строительством жилья для сотрудников компаний, не ориентирующихся на постоянное проживание на таких территориях и в связи с этим не желающих приобретать жилые помещения в собственность.

Типовые модели наемного жилья

В рамках указанных перспективных рынков наемного жилья могут быть реализованы следующие типовые модели проектов по созданию наемных домов, которые, надо отметить, уже сегодня начинают реализовываться на практике.

Тип проекта №1. Студенческий наемный дом.

Целевая группа нанимателей: студенты учебных заведений высшего и специального образования.

Такие наемные дома могут создаваться в составе государственного, муниципального жилищного фонда, в том числе в рамках проектов публично-частного партнерства, как альтернатива традиционным общежитиям. На сегодня уже известны примеры таких потенциальных проектов в вузах Москвы.

Тип проекта №2. Наемный дом для сотрудников компаний.

Целевая группа нанимателей: сотрудники среднего или высшего звена средних и крупных компаний в различных отраслях.

Такие наемные дома могут создаваться в составе как государственного, муниципального жилищного фонда, так и в составе частного жилищного фонда, в том числе в рамках проектов публично-частного партнерства. На сегодня уже известны примеры таких проектов в Республике Татарстан, Челябинской области, Республике Крым, Ставропольском крае, Калужской области, Рязанской области, Самарской области, Ярославской области, Нижегородской области.

Пока жилищное обеспечение практически не используется как компонента корпоративной социальной политики предприятий. Однако это может стать существенным конкурентным преимуществом компаний при привлечении высококвалифицированных трудовых ресурсов.

Тип проекта №3. Наемный дом (в первую очередь социального использования) для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.

Целевая группа нанимателей: граждане, которым недоступно приобретение жилья в собственность, однако испытывающие потребность в жилье и имеющие стабильные доходы (но не имеющие сбережений), в том числе молодые семьи, работники бюджетной сферы.

Такие наемные дома могут создаваться в составе как государственного, муниципального жилищного фонда, так и в составе частного жилищного фонда, в том числе в рамках проектов публично-частного партнерства. На сегодня уже известны примеры проектов создания жилья для предоставления внаем в различной форме в Республиках Татарстан, Бурятия, Мордовия, Чувашия, Удмуртской Республике, Ханты-Мансийском автономном округе, Хабаровском крае, Амурской области, городе Санкт-Петербурге, Ивановской области, Иркутской области, Калининградской области, Кемеровской области, Новгородской области, Новосибирской области, Сахалинской области, Ленинградской области. Однако пока подавляющая часть такого жилья создается в обычных кондоминиумах, а не в наемных домах с одним собственником, как это предусмотрено Жилищным кодексом Российской Федерации. В настоящее время известен только пример Санкт-Петербурга, где создано и заселено уже два наемных дома социального использования, статус которых зарегистрирован в ЕГРН.

Тип проекта №4. Наемный дом социального использования для очередников.

Целевая группа нанимателей: граждане, имеющие право на предоставление жилого помещения по договору социального найма (социальное жилье).

Сегодня в регионах России реализуются программы по строительству и предоставлению жилья, в конечном итоге, бесплатно в собственность граждан (путем бесплатной приватизации предоставленного по договору социального найма жилого помещения либо путем непосредственного предоставления в собственность), что является самой неэффективной формой расходования бюджетных средств, с точки зрения охвата имеющих очередь. В результате средний срок ожидания в очереди составляет 20 лет. Направление того же объема бюджетных средств в проекты по созданию наемных домов социального использования, в том числе в рамках проектов публично-частного партнерства, позволит существенно повысить эффективность такой поддержки и предоставить жилье большему количеству очередников.

Примеры разработки таких программ по планируемому переходу к модели предоставления жилья в наемных домах социального использования по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования (так называемому договору «некоммерческого» найма), не предполагающего возможность приватизации, уже есть в 9 субъектах Российской Федерации (например, в Республиках Башкортостан, Татарстан, Мурманской области, городе Санкт-Петербурге, Хабаровском крае).

Модели финансирования наемного жилья

Модели финансирования наемного жилья отличаются от моделей финансирования жилья, на которое возникает собственность граждан (далее будем называть такое жилье «потребительским»), тем, что финансирование наемного жилья предполагает более длительные сроки окупаемости инвестиций в такое жилье – окупаемость наступает в момент, когда чистый дисконтированный денежный поток от эксплуатации такого жилья и предоставления его внаем покрывает инвестиции. Такой срок может составлять более 10-15 лет.

Краткосрочным инвестором при строительстве жилья может выступать застройщик (на период строительства, но в большинстве случаев и на стадии строительства все инвестиции осуществляются только за счет покупателя), а долгосрочным инвестором – покупатель. В **модели потребительского жилья** (то есть жилья, приобретаемого гражданином в собственность) покупателем является физическое лицо, приобретающее жилье для проживания, в **модели наемного жилья** покупателем²⁸ является государство, муниципалитет, корпорация, приобретающая жилье как актив для управления – для предоставления внаем.

²⁸ Одновременно может быть и заказчиком строительства.

В отличие от модели финансирования потребительского жилья в модели финансирования наемного жилья отсутствуют инвестиции конечных пользователей жильем – физических лиц (их средства как нанимателей выступают в качестве источника окупаемости инвестиций). Такие инвестиции замещаются инвестициями государства, муниципалитета, корпорации.

Государственные и муниципальные инвестиции в создание наемного жилья в составе государственного, муниципального жилищного фонда могут привлекаться напрямую за счет средств соответствующих бюджетов, а также за счет бюджетных кредитов, в том числе в форме государственных, муниципальных облигаций, а также кредитов, привлекаемых специально созданными для проекта организациями (в данном случае – это уже корпоративный целевой кредит, а не бюджетный кредит).

Государственное и муниципальное участие в создании частного жилищного фонда возможно в форме предоставления субсидий, бюджетных кредитов частным инвесторам, бюджетных инвестиций в обмен на долю в уставном капитале юридических лиц. Такая поддержка, если она предусмотрена региональным или муниципальным актом, может осуществляться как в рамках контракта (например, договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома²⁹), так и без контракта с частным инвестором, а также как на конкурсной основе, так и без конкурса.

Частные корпоративные инвестиции могут финансироваться за счет собственных средств предприятий (в том числе акционерного капитала), корпоративных кредитов, целевого проектного финансирования, других видов заемного финансирования (в том числе облигаций с обеспечением в форме доходов от предоставления жилья внаем, секьюритизированного долга, что возможно только при больших объемах наемного жилья).

Таким образом, можно выделить две общие модели финансирования наемного жилья:

- модель №1: привлечение кредитных средств банков и средств институциональных инвесторов (см. рисунок 3);

Рисунок 3 – Модель №1: привлечение кредитных средств банков и средств институциональных инвесторов



²⁹ Глава 6³ ГрК РФ.

- модель №2: привлечение совместных или коллективных инвестиций (см. рисунок 4).

Рисунок 4 – Модель №2: привлечение совместных или коллективных инвестиций



Модель привлечения долгосрочных кредитных средств банков и средств институциональных инвесторов на рынке ценных бумаг (debt financing) основана на финансировании создания наемного дома (доли затрат, например, 60% или 80%) за счет долгосрочного кредита, который далее может быть рефинансирован (продан инвестору) или секьюритизирован (путем выпуска ипотечных бумаг) либо остаться на балансе банка-кредитора.

Потенциальным организатором рефинансирования и (или) секьюритизации на федеральном уровне может выступать АО «Агентство ипотечного жилищного кредитования» в составе единого института развития в жилищной сфере (далее – АИЖК), однако, в настоящее время такая программа АИЖК отсутствует. При определенных масштабах использования данной модели для целей рефинансирования и (или) секьюритизации таких кредитов обоснованным может быть создание специализированной организации, капитал которой может быть сформирован как за счет институтов развития, так и за счет бюджетов субъектов Российской Федерации.

Секьюритизация, то есть привлечение средств институциональных инвесторов (например, пенсионных фондов, страховых компаний, инвестиционных фондов) в приобретение специально выпущенных ценных бумаг с залоговым обеспечением в форме потока платежей от предоставления жилья внаем, возможна только при существенных объемах инвестиций (от 3 млрд рублей). Такая секьюритизация на первом этапе внедрения в практику может быть организована под государственные гарантии Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (что не требует прямых расходов бюджетов и повышает доверие инвесторов).

Модель совместных или коллективных инвестиций позволяет привлекать инвестиции множества долгосрочных инвесторов (как институциональных, так физических лиц) как через прямое участие в финансировании собственного капитала (equity financing), так и через привлечение заемного финансирования (debt financing). Эта модель позволяет снизить затраты на привлечение капитала, увеличив в его структуре долю собственного капитала (привлечение широкого круга инвесторов, а не только кредиторов).

Такая модель может быть реализована как с образованием юридического лица, например, путем создания акционерного общества и продажи акций, так и без образования юридического лица, например, путем создания закрытого паевого инвестиционного фонда недвижимости³⁰ (далее – ЗПИФН) и продажи паев. Возможно также создание специализированного общества проектного финансирования (может быть в форме акционерного общества или в форме общества с ограниченной ответственностью³¹).

Привлечение акционерного капитала на открытом рынке требует больших затрат на размещение акций на бирже (IPO) и целесообразно при существенных объемах инвестиций (более 50 млрд рублей). Создание ЗПИФН или специализированного общества проектного финансирования (далее – СОПФ) требует меньших затрат и может быть обосновано в проектах создания даже одного наемного дома.

ЗПИФН или СОПФ в отличие от других форм (например, товарищества, акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью, не являющихся СОПФ) позволяют избегать так называемого «двойного налогообложения» доходов, при котором сначала уплачивается налог на прибыль от деятельности по управлению наемным жильем, а затем участники или акционеры соответствующей организации уплачивают налоги на доходы, полученные в результате распределения чистой прибыли.

В случае ЗПИФН прирост стоимости паев не облагается налогом на прибыль, в случае СОПФ доходы в виде имущества, включая денежные средства и (или) имущественные права, которые получены СОПФ в связи с его уставной деятельностью, не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль³².

Капитал сформированного ЗПИФН (права на земельные участки также вносятся в ЗПИФН) может направляться на строительство наемных домов путем заключения между управляющей компанией ЗПИФН и застройщиками договоров участия в долевом строительстве или иных договоров³³.

В случае организации модели СОПФ спектр возможных финансовых инструментов расширяется по сравнению с ЗПИФН: акционерный (собственный) капитал, корпоративные займствования, проектное финансирование и секьюритизированный долг. Конструкция ЗПИФН позволяет привлекать только паевой капитал и проектное финансирование.

СОПФ – это новый для России инструмент, который в соответствии с принятыми поправками в законодательство Российской Федерации³⁴ может использоваться для привлечения финансирования на рынках капитала в инвестиционные проекты.

Целями и предметом деятельности СОПФ являются финансирование долгосрочного (на срок не менее трех лет) инвестиционного проекта путем приобретения денежных требований по обязательствам, которые возникнут в связи с реализацией имущества, созданного в результате осуществления такого проекта, с оказанием услуг, производством товаров и (или) выполнением работ при использовании имущества, созданного в результате осуществления такого проекта, а также путем приобретения иного имущества, необходимого для осуществления или связанного с осуществлением такого проекта, и осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований и иного имущества.

СОПФ имеют значительно более широкие возможности привлечения финансирования для создания наемных домов и другие преимущества по сравнению с ЗПИФН, в том числе следующие возможности:

- привлекать заемное финансирование на рынке капитала (секьюритизированный долг) под залог будущих денежных потоков от продажи или сдачи жилья внаем (в случае ЗПИФН проектное финансирование привлекается на короткий срок только в период строительства, долгосрочный кредит возможен только под залог активов ЗПИФН, что существенно ограничивает объемы возможного финансирования за счет такого источника);

³⁰ Глава III Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах».

³¹ Глава 3.1 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

³² Пункт 29 статьи 251 Налогового кодекса Российской Федерации.

³³ Для юридических лиц в отличие от физических лиц возможные формы договоров по софинансированию строительства не ограничиваются договором участия в долевом строительстве.

³⁴ Статья 15¹ Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

- обособления будущих денежных потоков при помощи специальных счетов (счета эскроу или номинального счета);
- совместного инвестирования средств частных и государственных, муниципальных инвесторов (паи ЗПИФН не могут приобретаться за счет бюджетных средств);
- привлечения банковского корпоративного долга;
- формирования структуры управления СОПФ как юридического лица, в том числе с наблюдательным советом, состоящим из общественных деятелей, экспертов и т.д.

Таким образом, конструкция СОПФ позволяет более надежно обособить риски проекта от других рисков и привлечь при прочих равных условиях значительно большие объемы финансирования с меньшими затратами как по сравнению с ЗПИФН, так и по сравнению с моделью привлечения заемного финансирования. Использование на практике механизма СОПФ пока не получило большого распространения и требует дальнейшего анализа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Проведенный анализ показывает, что сегодня практически завершен процесс формирования основополагающей законодательной и нормативной правовой базы регулирования рынка наемного жилья на коммерческих и некоммерческих условиях, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации. При этом уже есть предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства в части расширения возможностей использования различных типов договоров, обеспечивающих реализацию проектов по созданию наемных домов на принципах публично-частного партнерства (концессионных соглашений, контрактов жизненного цикла, договоров государственного/муниципального партнерства и других).

2. В 58 субъектах Российской Федерации (68% всех регионов страны) уже реализуются первые реальные проекты создания коммерческого и некоммерческого наемного жилья. В 41% субъектов Российской Федерации утверждены комплексы мероприятий по развитию наемного жилья, предусматривающие финансирование на период до 2024 года в общем размере 58,5 млрд руб. за счет внебюджетных и бюджетных средств.

3. Потребность в развитии наемного жилья в наибольшей степени сосредоточена в крупных развитых и развивающихся городах с достаточно сформированными рынками жилья, обладающих высокими потребностями и потенциалом и для развития рынка наемного жилья (20 крупных городских агломераций, 14 крупных городов с населением более 500 тыс. человек, не входящих в состав таких агломераций, а также 99 городов с населением 100 – 500 тыс. человек, являющихся региональными и локальными центрами).

4. Кроме того, наемное жилье может быть инструментом решения жилищной проблемы в изолированных территориях с экстремальными условиями проживания и отсутствием перспектив развития рынка приобретения жилья в собственность, на которых предполагается временное проживание работников – от вахтовой занятости до долгосрочных контрактов (например, изолированные территории реализации инвестиционные проекты в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях).

5. Строительство наемных домов целесообразно также обеспечивать с учетом потребностей различных групп населения (студентов, иногородних сотрудников, привлекаемых компаниями на определенный срок, граждан, имеющих невысокий уровень доходов, очередников и т.д.).

6. Основными факторами, сдерживающими развитие рынка наемного жилья, является отсутствие возможности масштабного привлечения средств частных инвесторов и кредитных ресурсов в проекты наемного жилья ввиду невысокой рентабельности таких проектов и неопределенных пока рисков инвестирования и кредитования, а также отсутствие пока механизмов бюджетной и иной поддержки реализации таких проектов.

7. Сегодня еще трудно предсказать, какая из рассмотренных в статье моделей финансирования наемного жилья (бюджетное финансирование, модель привлечения кредитных средств банков и средств институциональных инвесторов, модель привлечения совмест-

ных или коллективных инвестиций) получит наибольшее распространение. Однако, представляется, что применение при финансировании проектов строительства, эксплуатации наемных домов конструкции специализированных обществ проектного финансирования имеет большие перспективы, поскольку позволяет более надежно обособить риски проекта от других рисков и привлечь при прочих равных условиях значительно большие объемы финансирования с меньшими затратами как по сравнению с ЗПИФН, так и по сравнению с моделью привлечения заемного финансирования, что не исключает возможности по распространению и последних из указанных инструментов финансирования.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Особенности и ограничения использования различных форм публично-частного партнерства в целях реализации проектов по строительству наемных домов

КРИТЕРИЙ	КЖЦ	СОГЛАШЕНИЕ О ГЧП/МЧП	КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ
Содержание (предмет) договора	Государственный (муниципальный) контракт – строительство любых объектов либо покупка уже построенного объекта. КЖЦ – полный жизненный цикл объекта в виде строительства (реконструкции), обслуживания, ремонта, эксплуатации объектов дорожной и коммунальной инфраструктуры, социальной инфраструктуры (кроме образования и спорта).	Строительство (реконструкция) объектов социальной, инженерной (кроме объектов водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, газораспределения) и транспортной инфраструктуры (в виде частных дорог), в том числе их проектирование ³⁶ , а также эксплуатация объекта соглашения и (или) его техническое обслуживание.	Строительство, использование (эксплуатация) дорожной, коммунальной и социальной инфраструктуры.
Права на объект	Объект, создаваемый (передаваемый) на основании государственного (муниципального) контракта, переходит в государственную (муниципальную) собственность с момента его создания.	Создаваемый объект изначально переходит в собственность частного партнера. Далее – может возникать обязательство частного партнера по передаче объекта соглашения в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения. Это происходит в обязательном порядке – в случае, если объем финансирования создания объекта соглашения публичным партнером и рыночная стоимость движимого и (или) недвижимого имущества, передаваемого публичным партнером частному партнеру, либо рыночная стоимость передаваемых прав на такое имущество в совокупности превышают объем финансирования создания таких объектов частным партнером.	Объект соглашения находится (или после его создания будет находиться) в собственности публично-правового образования с момента, указанного в соглашении. Концессионер (частный партнер) получает только права владения и пользования объектом концессионного соглашения на срок, установленный этим соглашением.

³⁶ Пункты 1, 2 части 2 статьи 6 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Продолжение табл.

КРИТЕРИЙ	КЖЦ	СОГЛАШЕНИЕ О ГЧП/МЧП	КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ
Права на земельный участок	Законодательством процедура строительства объектов на земельных участках, находящихся в частной собственности, отдельно не урегулирована.	Законодательством процедура строительства объектов на земельных участках, находящихся в частной собственности, не урегулирована. В качестве существенного условия соглашения о ГЧП/МЧП установлено обязательство публичного партнера предоставить частному партнеру предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, объекты недвижимого имущества (в том числе земельный участок или земельные участки) и (или) недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой.	Законодательством процедура строительства объектов на земельных участках, находящихся в частной собственности, не урегулирована. В качестве существенного условия концессионного соглашения выступает порядок предоставления концессионеру (частному партнеру) земельных участков, предназначенных для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, и срок заключения с концессионером договоров аренды (субаренды) этих земельных участков (в случае, если заключение договоров аренды (субаренды) земельных участков необходимо для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением).
Цена договора	Цена, по которой заключается государственный (муниципальный) контракт, определяется в следующем порядке ³⁶ : 1) в случае заключения государственного (муниципального) контракта на строительство объекта – начальная (максимальная) цена контракта определяется заказчиком посредством применения метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) либо проектно-сметного метода ³⁷ ; 2) в случае заключения государственного (муниципального) контракта на покупку уже построенного объекта – цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком,	В качестве цены договора следует рассматривать финансово-экономические критерии определения частного партнера, среди которых главные: - объем частного финансирования, подлежащего привлечению для исполнения соглашения, в том числе необходимый объем заемного финансирования; - максимально прогнозируемый объем финансового обеспечения публичным партнером; - доход, получаемый сторонами о реализации проекта, в том числе возможная плата, вносимая частным партнером публичному партнеру в период эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения.	Концессионным соглашением предусматривается плата, вносимая концессионером (частным партнером) в период использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения. Со стороны концедента (публичного партнера) может прямо предусматриваться только право принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и предоставлять концессионеру (частному партнеру) государственные или муниципальные гарантии.

³⁶ В соответствии с частью 12 статьи 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в случае невозможности применения для определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), методов, указанных в части 1 статьи 22 данного Федерального закона (метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативный метод; тарифный метод; проектно-сметный метод; затратный метод), заказчик вправе применить иные методы. В этом случае в обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), заказчик обязан включить обоснование невозможности применения указанных методов.

³⁷ Часть 6, пункт 1 части 9 статьи 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Продолжение табл.

КРИТЕРИЙ	КЖЦ	СОГЛАШЕНИЕ О ГЧП/МЧП	КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ
	определяется и обосновывается государственным заказчиком посредством применения метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) ³⁸ .		Если объектом концессионного соглашения являются объекты коммунальной инфраструктуры, в концессионном соглашении определяется объем валовой выручки, получаемой концессионером, в том числе на каждый год срока действия концессионного соглашения.
Финансирование договора	Полностью за счет средств публично-правового образования, при этом имеется возможность устанавливать рассрочку платежа.	Строительство (реконструкция) объектов осуществляется полностью или частично счет средств частного партнера. Эксплуатация объекта соглашения и его техническое обслуживание также может осуществляться как полностью, так и частично за счет средств частного партнера.	По общему правилу, концессионер за свой счет создает и (или) реконструирует объект концессионного соглашения и несет расходы на исполнение обязательств по такому соглашению, если концессионным соглашением не установлено иное. При этом концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и предоставлять концессионеру государственные или муниципальные гарантии в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации ³⁹ .
Обеспечение спроса	Не применимо	Публичный партнер может взять на себя обязательства по обеспечению спроса на услуги частного партнера по соглашению о ГЧП/МЧП в определенном объеме.	Концедент (публичный партнер) может взять на себя обязательства по обеспечению спроса на услуги концессионера по концессионному соглашению в определенном объеме
Платежи потребителей после начала эксплуатации в соответствии с целевым назначением	Не применимо	Платежи за оказание платных услуг, а также бюджетные средства (в отношении потребителей, «маршрутизированных» публичным партнером).	Платежи за оказание платных услуг, а также бюджетные средства (в отношении потребителей, «маршрутизированных» концедентом).

³⁸ Часть 6 статьи 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

³⁹ Часть 13 статьи 3 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Окончание табл.

КРИТЕРИЙ	КЖЦ	СОГЛАШЕНИЕ О ГЧП/МЧП	КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ
Выводы: основные препятствия использования для строительства и эксплуатации наемных домов	<p>1. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» контракт жизненного цикла заключается в ограниченном числе случаев – строительство наемного дома в перечень этих случаев не входит, за исключением наемных домов «для проживания военнослужащих и членов их семей».</p> <p>2. Законодательно не урегулированы порядок и условия КЖЦ – заключается как обычный государственный (муниципальный) контракт.</p> <p>3. Законодательно не урегулирована обязанность публичного партнера обеспечивать спрос на услуги.</p> <p>4. Объект КЖЦ не может быть передан в залог частным партнером, таким правом наделен только собственник, которым является публичный партнер.</p> <p>5. Не урегулирована возможность строительства объекта на земельных участках, находящихся в частной собственности.</p>	<p>1. Заключение соглашения о ГЧП предусмотрено для ограниченного перечня объектов, в который наемный дом не входит.</p> <p>2. На объект ГЧП возникает частная собственность, публичная собственность возникает только по истечении срока соглашения.</p> <p>2. Законодательно не урегулирована обязанность публичного партнера обеспечивать спрос на услуги.</p> <p>3. Частный партнер не вправе передавать в залог объект соглашения и (или) свои права по соглашению, за исключением их использования в качестве обеспечения исполнения обязательств перед финансирующим лицом при наличии прямого соглашения.</p> <p>4. Не урегулирована возможность строительства объекта на земельных участках, находящихся в частной собственности.</p>	<p>1. Заключение соглашения предусмотрено для ограниченного перечня объектов, в который наемный дом не входит.</p> <p>2. Законодательно не урегулирована обязанность концедента обеспечивать спрос на услуги.</p> <p>3. Передача концессионером в залог объекта концессионного соглашения не допускается.</p> <p>4. Не урегулирована возможность строительства объекта на земельных участках, находящихся в частной собственности.</p>

Т.Д. Полиди, канд. экон. наук
исполнительный директор, директор направления
«Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»

ОЦЕНКА КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ И МЕРЫ ПО ЕЕ УСИЛЕНИЮ

В статье представлены оценки состояния конкуренции в жилищном строительстве в России в сравнении с зарубежными странами, описаны факторы, ограничивающие конкуренцию и предложение жилья, а также предложены меры по стимулированию конкуренции.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящей статье представлена оценка состояния конкуренции и определяющих его факторов на рынках жилищного строительства в регионах и городах России, а также предложения по развитию конкуренции в этом секторе экономики.

Под «рынком жилищного строительства» в настоящей статье понимается рынок купли-продажи нового жилья, построенного профессиональными застройщиками, или долевого участия в его строительстве (то, что в России принято называть первичным рынком жилья). Экономические границы указанных рынков, как правило, совпадают с границами городов или городских агломераций. Основными экономическими субъектами предложения жилья на таких рынках являются застройщики (девелоперы). Такой фактор очень важен для понимания выводов настоящей статьи, которые не относятся к рынкам подрядных работ в сфере жилищного строительства, который представляет собой другой вид рынка и не анализируется в данной работе.¹

Для оценки состояния конкуренции на локальных рынках жилищного строительства используются стандартные косвенные оценки, такие как оценки эластичности предложения по цене и другие показатели чувствительности предложения к росту спроса, рыночной концентрации предложения, а также других показателей эффективности работы рынков (market performance), которые косвенно свидетельствуют, в том числе о несовершенной конкуренции. При прочих равных условиях, чем ниже эластичность предложения по цене и выше доля рынка у крупнейших игроков, чем выше разрыв между ценами и затратами производства тем больше стимулов у действующих игроков к использованию рыночной власти (влиянию на рыночные цены) и, соответственно, тем больше стимулов к явному или неявному сговору, то есть ослаблению конкуренции.

1. Оценка состояния конкуренции на рынках жилищного строительства

Несмотря на то, что довольно сложно установить факты неконкурентного поведения застройщиков на рынке жилищного строительства, а также действий различных органов и организаций, регулирующих и администрирующих жилищное строительство, которые способствуют ограничению конкуренции в жилищном строительстве, аналитический ана-

¹ При этом отметим, что общее понимание ситуации на рынке подрядных работ в жилищном строительстве в России позволяет говорить о достаточно высоком уровне конкуренции, хотя такой вывод и требует специального исследования для его подтверждения.

лиз сложившейся ситуации позволяет сделать выводы **о несовершенной конкурентной структуре рынков жилищного строительства.**

Наиболее серьезной проблемой является низкая эластичность по цене объема предложения жилья (низкая чувствительность предложения к шокам спроса, например, к росту реальных доходов населения), формируемого в секторе жилищного строительства.

Анализ ценовой эластичности предложения нового жилья, проведенный автором для 61 региона России, показал, что все статистически значимые оценки лежат в интервале от 0 до 3², что можно расценивать как низкую эластичность предложения. В аналогичном анализе по 45 метрополитенским ареалам США³ указанный интервал значимых оценок составил от 0 до 30, при этом для 31 города значение показателя превысило 3. В Великобритании, по оценкам, на национальном уровне такой показателя составляет от 0 до 4,5⁴, а в Китае – от 2,8 до 5,6⁵.

При этом показатель эластичности в инвестиционно-привлекательных российских регионах с развитыми рынками жилья (например, Москва – 0, Башкортостан – 0,29, Татарстан – 0,34) ниже, чем в регионах с развивающейся экономикой и рынками жилья (например, Бурятия – 1,73, Карелия – 2,04).

Действительно, низкая эластичность предложения в жилищном строительстве стимулировала опережающий рост реальных цен – в среднем в 2000–2008 гг. цены на первичном рынке жилья в России, по данным Росстата, росли на 10% год, тогда как экономика в целом – на 7% в год. В Москве, Екатеринбурге, Петербурге, Новосибирске такой рост цен на первичном рынке жилья в указанный период был еще выше.

В то же время предложение жилья на рынке жилищного строительства в целом (включая условно⁶ и индивидуальное жилищное строительство населением самостоятельно), как показано на рисунке 1, слабо реагировало на увеличение спроса населения на жилье – за 16 лет с 2000 по 2016 г. объем ввода жилья в расчете на 1 млн рублей реальных доходов населения сократился с 1,61 кв. м до 1,48 кв. м, несмотря на увеличение реальных доходов населения почти в 3 раза.

Только в 2014–2016 гг. значение показателя увеличилось, что объясняется снижением реальных доходов населения и завершением многих начатых ранее жилищных проектов, в том числе обеспечивших объемы ввода жилья свыше 80 млн кв. м в год, включая рекордные (за период с 1987 г.) объемы ввода жилья в 2015 г. – 85,3 млн кв. м.

Таким образом, в период экономического роста и роста доходов населения жилищное строительство реагировало повышением цен и лишь отчасти – увеличением предложения.

По итогам 2016 г. в среднем по России наблюдалось снижение реальных цен на первичном жилье (на 5,5%) и сокращение ввода жилья (в 2016 г. на 6% – до 80,2 млн кв. м), причем примерно в равной мере. Однако по регионам страны ситуация разнится.

В наиболее экономически благополучных регионах, таких как г. Москва (объем ввода жилья снизился в 2016 г. на 13% по отношению к предыдущему году, а цены на первичном рынке жилья – на 3,2%) или Тюменская область (ввод снизился на 21%, а цены – на 8%), объемы ввода жилья снизились больше, чем цены на первичном рынке жилья, что свидетельствует о высокой рыночной власти застройщиков, которые в период спада предпочитают согласованно сохранять или слабо снижать цены даже ценой сокращения продаж.

² Polidi T. D. Multifamily housing construction in Russia: supply elasticity and competition. Area Development and Policy. 2016. P. 238–265.

³ Green, R., Malpezzi, S., & Mayo, S. (2005). Metropolitan-specific estimates of the price elasticity of supply of housing, and their sources. The American Economic Review, 95(2), 334–339.

⁴ Malpezzi, S., & Maclennan, D. (2001). The long-run price elasticity of supply of new residential construction in the United States and the United Kingdom. Journal of Housing Economics, 10, 278–306.

⁵ Wang, S., Chan, S. H., & Xu, B. (2012). The estimation and determinants of the price elasticity of housing supply: Evidence from China. Journal of Real Estate Research, 33(3), 311–344.

⁶ Условность включения индивидуального жилищного строительства (которое в данный период в среднем составляло примерно 42% от ежегодного ввода жилья) в данном случае в состав показателя предложения жилья связана с самим общим характером описанного соотношения данного показателя и доходов населения в целом.

Рисунок 1 – Объем ввода жилья в расчете на 1 млн рублей реальных доходов населения в год в России, кв. м общей площади (в ценах 2016 г.) – левая ось; реальные доходы населения (2016 г. = 100%) – правая ось⁷



Эконометрический анализ показывает, что наибольшее влияние институциональных барьеров⁸ в строительстве на эластичность предложения жилья на рынке нового жилищного строительства обнаружено в регионах с относительно развитой экономикой и рынками жилья. Данный результат может объясняться тем, что в регионах с низким спросом на жилье конкуренция в жилищном строительстве выше, чем в регионах с высоким спросом. Это вполне логично, так как на рынках с более высоким спросом потенциальная прибыль застройщика значительно выше, что стимулирует несовершенное конкурентное поведение застройщиков и приводит к более низкой эластичности предложения жилья.

В то же время в регионах с более активными рынками жилья присутствие сегмента индивидуального жилищного строительства (граждане самостоятельно строят дома на собственных или арендованных земельных участках) является фактором, ограничивающим несовершенное конкурентное поведение профессиональных застройщиков.

Теоретически, ценовая эластичность предложения жилья профессиональными застройщиками в условиях совершенной конкуренции не должна зависеть при этом от доли индивидуального жилищного строительства и доли сделок на вторичном рынке жилья в общем объеме сделок. В условиях несовершенной конкуренции рыночная власть застройщиков сокращается с расширением возможностей потребителей переключиться на потребление другого товара – самостоятельное строительство индивидуального жилья для собственного проживания. При несовершенной конкуренции между застройщиками эластичность предложения жилья застройщиками отражает, в том числе их рыночную власть, и, значит, при прочих равных условиях она должна возрастать по мере увеличения доли домохозяйств, предпочитающего самостоятельное строительство индивидуальных жилых домов.

Отметим, что конечные расходы граждан, приобретающих новое жилье (как по договорам участия в долевом строительстве на стадии строительства, так и по договорам купли-продажи готового вновь построенного жилья) на первичном рынке жилья, возмещают не только

⁷ Расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

⁸ Уровень таких барьеров в целях анализа оценивался как разрыв между потенциальным и фактическим объемами ввода жилья на предоставленных застройщикам из государственной или муниципальной собственности земельных участках (в разрезе регионов). Этот разрыв характеризует барьеры ввода жилья за разумный срок (3 года) – чем выше разрыв, тем больше превышение сроков строительства сверх 3 лет. При прочих равных условиях это говорит о более длительных административных процедурах, в том числе по получению возможностей подключения к инженерно-технической инфраструктуре. Подробнее результаты анализа представлены в статье: Polidi T. D. 2016. Multifamily housing construction in Russia: supply elasticity and competition. Area Development and Policy. P. 238-265.

инвестиционные расходы на строительство жилья, которые несут застройщики, но другие затраты, а также обеспечивают получение прибыли застройщиком, что отражается в рыночных ценах на жилье.

Как показано на рисунке 2, рыночная стоимость жилья составляла в 2000–2016 гг. от 136 до 213% от инвестиционных затрат на строительство. С одной стороны, это может быть связано с несовершенством статистического учета, а с другой – отражает тип рынка жилья, как рынка производителя со слабой конкуренцией, цены на котором могут включать необоснованно высокую норму прибыли. В то же время превышение рыночной цены над затратами на строительство может также включать теневую составляющую затрат, в том числе коррупционные затраты на преодоление барьеров входа на рынок жилищного строительства. Предложение на существующем рынке жилищного строительства низкоэластично, что предопределяет рост реальных цен на жилье и возможность использовать рыночную власть застройщиков для манипулирования ценами.

Рисунок 2 – Конечные расходы граждан на приобретение жилья и инвестиционные расходы на строительство жилья в 2000–2015 гг.



2. Факторы, ограничивающие конкуренцию и предложение жилья на рынках жилищного строительства

К институциональным факторам, ограничивающим предложение в жилищном строительстве, относятся:

- барьеры входа на рынок новых участников;
- ограничение рыночного или государственного (муниципального) предложения земельных участков⁹, пригодных для жилищного строительства, в том числе обеспеченных необходимой инфраструктурой;
- высокие административные барьеры при реализации строительных проектов, которые приводят к повышению временных и финансовых затрат застройщиков на реализацию проектов;
- несовершенное конкурентное поведение действующих участников рынка (застройщиков), стимулированное вышеперечисленными факторами.

Отметим, что ограничение как таковых строительных мощностей или предложения необходимых строительных материалов и оборудования не является в текущих условиях фактором ограничения предложения на рынках жилищного строительства в российских городах и регионах, в которых есть спрос населения на жилье¹⁰.

В российских условиях на практике **основные барьеры входа** на рынок жилищного строительства выражаются:

⁹ То есть предложения земельных участков из государственной (муниципальной) собственности на открытых аукционах.

¹⁰ В регионах миграционного оттока населения, в том числе в регионах Крайнего Севера и некоторых регионах Дальнего Востока, такой спрос практически отсутствует.

а) в слабой прозрачности принятия градостроительных решений и отсутствии публично декларируемой и реализуемой через нормативные правовые акты градостроительной политики в городах, что позволяет предоставлять преференции одним застройщикам и дискриминировать других;

б) в большом количестве неформальных инвестиционных обременений, по которым размер финансовых расходов застройщика (например, на создание внешних коммунальных сетей, социальной инфраструктуры) не регламентирован законодательно, а определяется в процессе переговоров с городом.

Как следствие, такая низкоконкурентная отрасль не может генерировать инновации и сохраняет технологическую отсталость, так как устоявшаяся модель производства выгоднее постоянным участникам рынка, которые обладают рыночной властью и не имеют стимулов к конкуренции.

Рассмотрим указанные факторы подробнее.

2.1 Градостроительное регулирование

В зарубежных исследованиях, как правило, низкая эластичность предложения жилья обосновывается жесткими требованиями градостроительного регулирования, в том числе зонирования, которые сдерживают предложение и строго ограничивают виды использования земельных участков в различных территориальных зонах.

Несмотря на большое разнообразие дополнительных административных процедур на этапе землеустроительной и градостроительной подготовки¹¹, требования зонирования в российских городах не всегда можно назвать жесткими.

Во-первых, за последние годы участились случаи нарушения правил землепользования и застройки, то есть строительства не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков. Яркий пример – это развитие рынка апартаментов в крупных городах. Апартаменты – это нежилые помещения, которые строятся на земельных участках, **не предназначенных для жилищного строительства (обычно в общественно-деловых зонах), но фактически продаются на рынке жилья и используются собственниками как квартиры.**

На рисунке 3 представлена динамика объема предложения на первичном рынке жилья (квартир в многоквартирных домах) и на рынке апартаментов в городе Москве. За 4 года (с 2012 года по 2016 год) в столице объем предложения апартаментов существенно возрос – с 104,4 до 635,1 тыс. кв. м, то есть более чем в 6 раз, тогда как предложение квартир увеличилось лишь в 2,6 раза. За указанный период происходило замещение квартир апартаментами: если во II квартале 2012 года объем предлагаемых к продаже апартаментов был равен 12% от объема предлагаемых к продаже квартир, то во II квартале 2015 года этот показатель достиг пика и составил уже 49%.

После указанного пика объем предложения апартаментов начал сокращаться относительно масштабов рынка квартир: в среднем объем такого предложения апартаментов в 2015–2016 гг. стабилизировался на уровне 30% по отношению к объему предложения квартир. Это скорее может свидетельствовать о снижении спроса на апартаменты по мере осознания гражданами меньшего объема прав на такую недвижимость по сравнению с квартирами и больших расходов на содержание, чем об ужесточении градостроительной политики¹². Собственники апартаментов фактически лишены жилищных прав, обеспеченных собственникам жилых помещений в соответствии с законодательством. Кроме того, собственники апартаментов несут более высокие расходы, в том числе более высокие налоги на имущество, расходы на оплату коммунальных услуг, на оплату услуг по управлению зданием, по сравнению с собственниками квартир в многоквартирных домах (по оценке, на 15–20% больше).

¹¹ См. ниже результаты «Мониторинга и оценки административных барьеров в жилищном строительстве», проведенного Институтом экономики города совместно с Национальным объединением строителей в 2011 году.

¹² За рассматриваемый период изменений в градостроительной политике Москвы в сфере строительства апартаментов не произошло. Однако стоит ожидать дальнейшего сокращения новых проектов по строительству апартаментов в связи с принятием правил землепользования и застройки в Москве и началом реализации масштабной программы по реновации жилищного фонда Москвы, которая позволит существенно увеличить предложение нового жилья в среднем ценовом сегменте и обеспечит серьезную конкуренцию апартаментам.

Рисунок 3 – Динамика первичного рынка квартир и апартментов в Москве в 2012-2016 гг., тыс. кв. м общей площади помещений¹³



С другой стороны, застройщики, которые хотят официально изменить разрешенное использование земельного участка, например, с офисного на жилищное строительство, имеют возможность проводить такие изменения в местные правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ).

В 2012 г. Фондом «Институт экономики города» была проведена оценка частоты внесения изменений в ПЗЗ в зависимости от срока их действия в городах – региональных центрах. Только в городах, где ПЗЗ приняты в среднем 1 год до 2012 года, они не претерпевали изменений. В городах, где ПЗЗ действовали в среднем 3 года (21 город), было внесено от 1 до 3 изменений. При увеличении срока действия ПЗЗ до 5 лет (27 городов) количество изменений возрастало до 4-8. Если ПЗЗ были приняты в среднем более чем 7 лет до 2012 года (14 городов), количество внесенных изменений превышало 9, достигая, например, 32 в Пскове и Нижнем Новгороде, где ПЗЗ были приняты соответственно за 9 и 7 лет до 2012 года.

К сожалению, в последние годы возрастает количество и частота градостроительных конфликтов, связанных с такими изменениям, что отражает недовольство граждан этими действия местных администраций. Кроме этого, часто застройщики отказываются от официальной процедуры внесения изменений в ПЗЗ и осуществляют, по сути, самовольное строительство (например, многоквартирных домов в зонах индивидуальной жилой застройки). По данным базы судебной практики¹⁴, количество судебных споров по вопросам градостроительства и архитектуры, включая споры о законности строительства, нарушении градостроительных норм и правил, увеличилось с 2010 по 2014 гг. практически в три раза – с 6521 до 18330 споров. В 2015-2016 гг. произошло некоторое сокращение количества судебных споров до 14-17 тыс. в год, что связано со снижением активности градостроительных процессов в целом в эти годы.

Кроме требований градостроительного регулирования, эластичность предложения жилья может быть ограничена в силу следующих причин:

- ограничение доступа к подготовленным земельным участкам (ограниченное предложение земельных участков);

¹³ Est-a-Tet. Аналитический обзор «По итогам 2016 года совокупный спрос достиг рекордных показателей», с. 1.

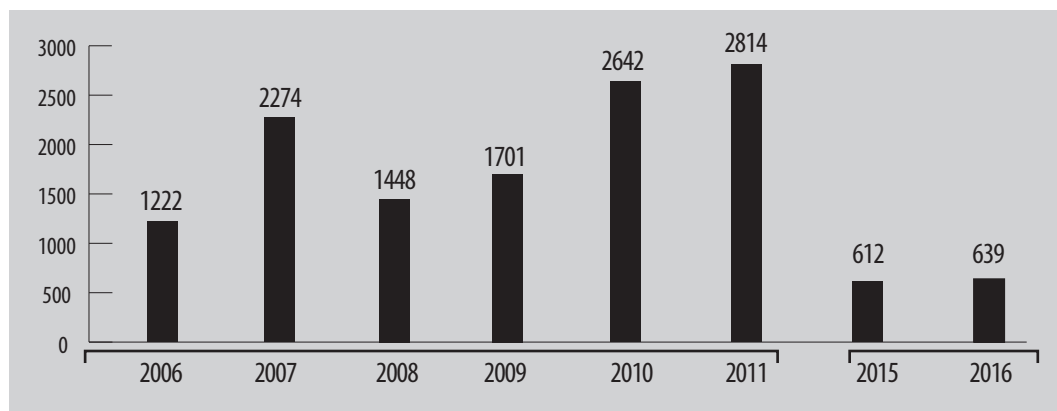
¹⁴ Правовая база «Консультант Плюс».

- ограничения, связанные с законными и незаконными требованиями градостроительного регулирования (административные барьеры);
- ограничение доступа к подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения и электрическим сетям;
- ограничение доступа к финансированию инвестиционно-строительных проектов;
- неконкурентное поведение участников рынка (застройщиков) – сговор, картель.

2.2 Доступ к подготовленным земельным участкам

Общее количество предоставленных на аукционах государственных и муниципальных земельных участков (в том числе земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена) для жилищного строительства существенно сократилось за последние 10 лет. В 2016 году было предоставлено всего 639 земельных участков, что в 4,4 раза меньше, чем в рекордном 2011 году (см. рисунок 4).

Рисунок 4 – Количество предоставленных на аукционах земельных участков для жилищного строительства, по Российской Федерации в целом, в 2006-2016 гг.¹⁵



Несмотря на то, что земельные участки для жилищного строительства предоставляются на аукционах, которые в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации должны обеспечивать открытый и равный доступ всех застройщиков к земельным участкам, на практике эти условия часто не соблюдаются. Анализ извещений и протоколов результатов аукционов, проведенный Фондом «Институт экономики города», выявил следующие примеры нарушений законодательства при организации и проведении аукционов:

- ограничение на состав участников: аукцион проводится только для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- отсутствие информации о технических условиях подключения и плате за подключение к сетям инженерно-технического обеспечения (ссылка на градостроительный план земельного участка, который не прилагается);
- возложение на победителя аукциона обязанности по оплате расходов по организации аукциона, в том числе по формированию земельного участка;
- возложение на победителя аукциона дополнительных обременений по финансированию строительства незавершенных объектов (многоквартирных домов), по которым не выполнены обязательства других застройщиков перед участниками долевого строительства.

¹⁵ В 2006-2011 – расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Федеральной антимонопольной службы. Данные за 2006 год не учитывают 1 квартал, данные за 2008 год не учитывают 4 квартал. В 2015-2016 гг. – данные <https://www.torgi.gov.ru>. В настоящее время данные портала <https://www.torgi.gov.ru> доступны только за 2015-2016 гг., что не позволяет оценить динамику таких аукционов в 2012-2014 гг. Дата обращения к portalу: 12 июля 2017 г.

По данным, размещенным на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов (www.torgi.gov.ru)¹⁶, в 2016 году было организовано всего 6247 аукционов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства, в том числе для индивидуального жилищного строительства. Из них 639, или 10,2%, признано состоявшимися, а 1919 аукциона, или 30,7%, признано не состоявшимися в связи с наличием единственного участника (остальные 59,1% аукционов не состоялись по иным причинам или были отменены).

Если рассмотреть только аукционы с начальной ценой более 5 млн руб. (предположительно, это аукционы для профессиональных застройщиков, то есть за исключением случаев предоставления земельных участков гражданам), то их общее количество в 2016 году составило всего 108, из них только 4, или 3,7%, признано состоявшимися.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации единственный участник аукциона имеет право заключить договор купли-продажи или аренды земельного участка по начальной цене в течение 30 дней. Данная норма закона создает условия для злоупотреблений со стороны организаторов (органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и др.) и участников аукционов, позволяя договариваться о сделке и избегать реальной конкурентной процедуры. Такие неконкурентные условия доступа к земельным участкам создают преференции для одних застройщиков, ограничивая доступ других.

Если верна гипотеза о превалировании «договорных аукционов», то по итогам таких аукционов складывается (достигается в процессе договоренности между чиновником и застройщиком) цена земельного участка или арендная плата ниже потенциальной рыночной цены. Об этом свидетельствуют результаты анализа аукционов в некоторых регионах – разница между публичной и рыночной оценкой земельного участка может достигать 20 раз¹⁷. Таким образом, дисконт, с которым приобретается право на земельный участок, отражает теневые взаимоотношения организатора аукциона и застройщика.

С другой стороны, отсутствие участников на аукционах может также свидетельствовать о низкой потребности застройщиков в земельных участках, которые выставляются на аукцион, по различным причинам: неудобное расположение земельного участка, низкий спрос на жилье в данном месте и т.д. Причины, по которой в большинстве аукционов участвует только один застройщик, требуют дополнительного изучения.

По данным мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2009 год, общая площадь земельных участков, предоставленных для жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства (за исключением индивидуального жилищного строительства – ИЖС), составила 45, 50 и 45,1 тыс. га соответственно в 2007, 2008 и 2009 гг. Как показано на рисунке 5, с учетом лага между получением прав на земельный участок и вводом многоквартирного дома в эксплуатацию в 2 года площадь предоставленных в 2007, 2008 и 2009 гг. земельных участков потенциально позволяла ввести 179,9, 200 и 180,4 млн. кв. м общей площади жилья (без ИЖС) соответственно в 2009, 2010 и 2011 гг. Однако фактически ежегодно вводилось лишь 16-20% от потенциального объема ввода жилья. Даже если предположить, что текущая производительность в жилищном строительстве составляет 50% от потенциальной производительности мощностей, то при текущих условиях освоение предоставленных земельных участков займет 10 лет (при максимально возможной производительности), то есть земельных участков хватит до 2021 года. При сохранении текущих объемов строительства, потребуется 17 лет – до 2028 года.

¹⁶ Дата обращения к portalу: 12 июля 2017 г.

¹⁷ Исследование проводилось в 2012 году.

Рисунок 5 – Фактический объем ввода жилья и потенциальный объем ввода жилья на предоставленных земельных участках (за исключением ИЖС), по Российской Федерации в целом, в 2009-2011 гг.¹⁸



Такая медленная скорость освоения уже предоставленных земельных участков может объясняться следующими причинами:

- высокие административные барьеры, сложности с подключением объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и электрическим сетям, недостаток финансирования строительства не позволяют застройщикам реализовывать инвестиционно-строительные проекты в течение 2-3 лет;
- застройщики не заинтересованы в резком увеличении объемов ввода жилья, предпочитая строить меньше и продавать дороже, обеспечивая прибыль за счет ее нормы, а не массы;
- неправильная оценка застройщиками спроса на жилье или желание «накопить» задел земельных участков для последующего освоения.

Указанные причины взаимосвязаны и, безусловно, свидетельствуют о несовершенной конкуренции на локальных рынках жилищного строительства.

По итогам такого анализа важно отметить, что такое малое количество аукционов по предоставлению земельных участков профессиональным застройщикам свидетельствует о насыщении рынка земли для жилищного строительства. На первый план выходит проблема других барьеров для застройки. Такие барьеры рассмотрены ниже.

Кроме этого в 2000-2012 гг. жилищное строительство осуществлялось в основном в форме проектов комплексного освоения больших «зеленых полей» в пригородах, но к 2012 г. обозначился экономический предел такого освоения, поскольку высокие затраты на экстенсивное развитие инфраструктуры за пределы существующих городов уже не окупались.

В то же время существует серьезная проблема высокого износа существующего в городах жилищного фонда, большого объема аварийного и ветхого жилья, заброшенных или неиспользуемых территорий бывших промышленных зон в центральных и срединных частях городов. Таким образом, девелопмент новых неосвоенных территорий неизбежно будет переходить в формат проектов редевелопмента уже застроенных территорий¹⁹. Главное отличительной чертой таких проектов по редевелопменту является необходимость консолидации территории, то есть выкупа земельных участков и расположенных на них зданий у резидентов территории с целью их сноса и нового строительства. Таким образом, сама такая новая модель жилищного строительства предполагает другие конкурентные условия на рынке и потребует новых стратегий застройщиков и новой градостроительной и земельной политики.

¹⁸ Расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Министерства регионального развития Российской Федерации – «Показатели, использовавшиеся при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2009 год» http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation.

¹⁹ Примером осознания необходимости такого перехода является инициатива Москвы по реновации жилищного фонда первого периода индустриального домостроения (так называемых «пятиэтажек»).

2.3 Административные барьеры в жилищном строительстве

В 2011 году Национальным объединением строителей и Институтом экономики города был проведен мониторинг и оценка уровня административных барьеров в жилищном строительстве²⁰. Мониторинг проведен в 43 городах России путем опроса экспертов, преимущественно застройщиков, владеющих информацией о сложившейся в городах практике прохождения административных процедур при реализации проектов по строительству многоквартирных домов.

Необходимо сразу отметить, что позднее аналогичное исследование проводилось в 2013 году, которое показало не только сохранение выявленных тенденций, описанных ниже, но и повышение уровня административных барьеров²¹. Острота этой проблемы была настолько очевидна, что в последние годы проводится большая работа по снижению административных барьеров в строительстве (в том числе при участии экспертов Института экономики города), которая уже дала свои результаты, о которых будет сказано ниже.

В 2011 году было выявлено, что при строительстве многоквартирного дома застройщикам в среднем необходимо было пройти 100 административных процедур²², потратив на это порядка 3 лет и 25 млн рублей, включая затраты на подключение к коммунальным сетям (в среднем – 21 млн рублей)²³. При этом такие расходы составляли в среднем 10% от стоимости строительного проекта, а в некоторых городах достигали 30% стоимости проекта. Расходы на проведение административных процедур, не включающие затраты на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения, составляли в среднем 2% стоимости проекта.

В обследованных городах России была выявлена существенная дифференциация по составу применяемых административных процедур. На момент исследования 77% применяемых на практике в городах процедур противоречили федеральному законодательству и только 23% носили легальный характер.

Последние пять лет идет активная работа по реформированию административных процедур в строительстве в целях их сокращения и упрощения, а также в целях унификации таких процедур по территории страны.

В 2014 г. введен институт исчерпывающих перечней процедур в строительстве²⁴ и принят первый федеральный исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительстве²⁵, в 2016-2017 гг. приняты исчерпывающие перечни в сферах строительства объектов инженерно-технической инфраструктуры и нежилых объектов.

Данный институт был призван унифицировать административные процедуры в регионах и муниципалитетах, исключить необоснованные административные требования на региональном и местном уровне. В соответствии с федеральным законом²⁶ применение иных процедур, не включенных в исчерпывающий перечень, запрещено.

С 2015 г. ведется работа по отмене избыточных и (или) дублирующих процедур, а также совершенствованию реализации процедур, включенных в исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства²⁷.

²⁰ Полная версия отчета представлена на сайте Национального объединения строителей www.nostroy.ru

²¹ Данные исследования 2013 г. не опубликованы. Существуют подобные другие исследования административных барьеров в жилищном строительстве (например, исследования Агентства стратегических инициатив), однако, по нашей оценке, они не позволяют адекватно оценить положение и провести сравнительные оценки с прошлыми периодами.

²² По методике исследования прохождение административной процедуры заключается в получении одного документа (договора, акта, разрешения, свидетельства, квитанции, выписки из государственного реестра, заключения, справки, письма и т.д.) в одном государственном (муниципальном) органе или уполномоченной организации. В число таких процедур также были включены процедуры, связанные с взаимодействием с коммунальными организациями в целях подключения построенного здания к коммунальным сетям.

²³ В исследовании предполагалось строительство типового многоквартирного дома, который подключается к электрическому, тепловому, газораспределительным сетям и сетям водоснабжения и водоотведения с заданными условными параметрами, которые использовались при расчете стоимости подключения. Указанные расходы не включали расходы на приобретение прав на земельный участок.

²⁴ Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Градостроительного Кодекса Российской Федерации».

²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. №403.

²⁶ Часть 3 статьи 6 Градостроительного Кодекса Российской Федерации.

²⁷ План мероприятий по подготовке проектов федеральных законов, актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, необходимых для отмены избыточных и (или) дублирующих процедур, а также совершенствования реализации процедур, включенных в исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2015 г. № 1554-р).

К середине 2017 г. на уровне регулирования уже достигнуты положительные результаты. На момент принятия исчерпывающего перечня в сфере жилищного строительства для строительства многоквартирного дома требовалось пройти 62 процедуры, в том числе 18 земельных и градостроительных процедур (29% от общего количества) и 44 процедуры по подключению к сетям инженерно-технического обеспечения (71% от общего количества). С 14 июля 2017 г. перечень сократился на 19 процедур по подключению к сетям инженерно-технического обеспечения, то есть количество административных действий сократилось на 30%²⁸. Судить об изменении практики прохождения административных барьеров можно будет не ранее 2018 г.

По данным исследования «Ведение бизнеса», проводимого Всемирным банком, в 2010 г. Россия занимала среди всех стран, по которым проводится исследование, 182 место по индикатору «Получение разрешения на строительство», а в 2016 г. – уже 117 место.

Таким образом, можно отметить определенные позитивные тенденции в сфере обеспечения административного процесса в ходе жилищного строительства. Однако важно понимать, что официальные административные процедуры – это лишь одна из составляющих административных барьеров, которые также могут быть выражены в неформальных, неявных, косвенных барьерах, в том числе барьерах входа на рынок.

2.4 Доступ к подключению к инженерно-технической инфраструктуре

Как было отмечено в разделе 2.3, существенную долю затрат на преодоление административных барьеров составляют затраты на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения – порядка 90%.

Существующее государственное регулирование в сфере развития коммунальной инфраструктуры содержит в себе противоречия, которые стимулируют преобладание неформальных взаимоотношений между организациями коммунального комплекса и застройщиками, реализующими инвестиционно-строительные проекты в жилищном секторе.

В федеральном законодательстве так и не определена четкая концепция финансирования развития коммунальной инфраструктуры – за счет текущих потребителей или за счет новых потребителей. Законодательное регулирование определяет следующие источники финансирования развития систем коммунальной инфраструктуры: инвестиционные программы территориальных сетевых организаций, программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры организаций коммунального комплекса, плата за подключение (технологическое присоединение) на основе договоров на присоединение к электросетям и на подключение к сетям коммунальной инфраструктуры.

С одной стороны, такая плата за подключение (присоединение) не содержит инвестиционных затрат на развитие (кроме, так называемой «последней мили»). С другой стороны, источник финансирования таких инвестиционных затрат в рамках инвестиционных программ ограничен, поскольку в настоящее время на федеральном уровне устанавливаются предельные индексы роста тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, что ограничивает возможности финансирования обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства за счет тарифов для текущих потребителей. При этом органы местного самоуправления лишены полномочий по установлению тарифов практически на все коммунальные услуги.

В результате на практике финансирование развития коммунальной инфраструктуры происходит в основном за счет непрозрачной платы за подключение (присоединение) и (или) иных расходов застройщика на финансирование любых мероприятий инвестиционной программы, предполагающих развитие магистральных сетей. То есть, в конечном счете, сложившееся регулирование все равно привело к финансированию развития коммунальной инфраструктуры за счет новых потребителей, но неопределенность и непрозрачность процесса определения

²⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2017 г. № 778 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части оптимизации порядка подключения объектов капитального строительства к системам горячего, холодного водоснабжения и водоотведения».

этой цены приводит к ее увеличению. Кроме того, застройщик, получая разрешение на строительство, не может точно спрогнозировать стоимость подключения к инженерно-технической инфраструктуре.

2.5 Финансирование жилищного строительства

Инвестиционные расходы граждан, которые представлены прямым финансированием строительства жилья, как индивидуального, так и многоквартирного (через договоры участия в долевом строительстве), увеличились за 2000–2012 гг. с 58 до 72% всех таких расходов в жилищной сфере (см. рисунок 6).

При этом 97% инвестиционных расходов граждан приходится на инвестиции в строительство нового жилья и только 3% – на восстановительные инвестиции в форме финансирования капитального ремонта и строительства взамен сноса жилья (см. рисунок 6).

В последние годы наметилась тенденция к увеличению объемов кредитования граждан, приобретающих жилье на этапе строительства (особенно в последние пару лет при реализации программы субсидирования такого кредитования). При этом рыночные кредитные институты пока практически не участвуют в финансировании застройщиков в целях жилищного строительства, что является финансовым ограничением увеличения инвестиций в жилищное строительство на уровне инвестиций граждан. Отсутствие инструментов долгосрочного кредитования застройщиков также является барьером развития арендного жилья.

Рисунок 6 – Структура источников финансирования инвестиционных расходов в жилищной сфере по институциональным секторам в 2000-2012 гг., млрд руб.



3. Краткие выводы по итогам диагностики

Рынки жилищного строительства в городах и регионах России характеризуются слабой конкуренцией между застройщиками, что выражается в контроле застройщиков за рыночными ценами.

Такая оценка ситуации подтверждается слабой чувствительностью предложения жилья на рынке жилищного строительства к росту спроса: 1% прироста цен на жилье приводит максимум к 3% прироста предложения. Для сравнения: в США – до 30%, в Китае – до 5,6%, в Великобритании – до 4,5%.

В период наиболее бурного экономического роста 2000-2008 гг. увеличение доходов и улучшение условий ипотечного жилищного кредитования населения приводило к постоянному росту реальных цен на жилье (в среднем на 10% в год, тогда как рост экономики составлял 7% в год) и лишь отчасти – к увеличению предложения нового жилья и спроса населения на жилье.

Основными факторами ограничения конкуренции являются:

- непрозрачное градостроительное регулирование и высокие барьеры входа на рынок новых участников;
- низкая доступность подготовленных земельных участков с инфраструктурой (при наличии у застройщиков больших запасов неподготовленных земельных участков);
- пока еще достаточно высокие административные барьеры в строительстве, не смотря на относительное упрощение процессов прохождения административных процедур;
- низкая доступность для застройщиков банковского финансирования;
- «скрытые» мотивы согласованных действий застройщиков, местных и региональных администраций, локальных монополий в коммунальном секторе в целях поддержания максимально высоких цен на рынке.

4. Развилки в подходах к решению проблем и общая концепция предлагаемых мер

Сегодня при обсуждении перспектив рынка жилищного строительства постоянно дискутируются следующие основные развилки:

1) усиление государственного регулирования и контроля в жилищном строительстве, в том числе дальнейшая централизация таких полномочий, сокращение количества застройщиков за счет сохранения лишь самых крупных из них;

2) создание условий для развития конкуренции в жилищном строительстве, в первую очередь путем повышения прозрачности публичных требований, ограничений и процедур, снятия барьеров входа на рынок и деятельности на рынке.

Представляется, что первый подход, явно наметившийся сегодня, не соответствует эффективной организации рынка жилищного строительства при доминировании частных инвестиций в этот сектор.

В связи с этим общей концепцией предлагаемых мер является перевод существующих сегодня в теневой зоне договоренностей участников рынка (застройщики, коммунальные организации, местные и региональные регулирующие органы) в публичную зону в следующих основных сферах:

- принятие градостроительных решений, в том числе предоставление разрешений на строительство;
- подключение к коммунальной инфраструктуре;
- обеспечение территорий социальной инфраструктурой;
- выполнение мероприятий по благоустройству территорий.

В рамках такой концепции предлагаются следующие основные меры, направленные на создание условий для развития конкуренции в жилищном строительстве:

1. Повышение роли градостроительного планирования и зонирования как инструмента прозрачного предъявления публичных требований к застройке, в том числе жилищному строительству, в целях снижения административных барьеров и реализации программ жилищного строительства.

2. Переход к новой модели финансирования развития коммунальной инфраструктуры ресурсоснабжающими организациями за счет публично определяемой платы за подключение в каждом муниципальном образовании (а не за счет тарифной выручки коммунальных организаций от предоставления коммунальных услуг или индивидуально определяемой платы за подключение), обеспечивающей прозрачность распределения затрат на такое подключение и минимизацию рисков недозагрузки созданных мощностей

3. Введение законодательного требования об использовании единого финансового инструмента планирования и финансирования развития, реконструкции, модернизации коммунальной инфраструктуры (тепло и вода) в городе в рамках единой инвестиционной программы муниципального образования, утверждаемой представительным органом местного самоуправления на 3-5 лет с возможностью ежегодной актуализации. В такой программе одновре-

менно должны определяться конкретные значения платы за подключение в планируемых к развитию территориях (например, в расчете на 1 кв. м создаваемой новой застройки). Установление требования к размещению такой программы в электронной форме на публичном муниципальном портале.

4. Введение запрета на предоставление разрешения на строительство без сформированного обязательства по созданию коммунальной инфраструктуры, необходимой для обеспечения такого нового объекта. Введение ответственности муниципального образования за предоставление разрешения на строительство до выполнения указанного условия.

5. Введение на муниципальном уровне специального сбора на создание социальной инфраструктуры в рамках проектов жилищного строительства как условия получения разрешения на строительство (при прозрачной методике его определения вместо неформальных процедур обременения застройщиков).

6. Введение правовой возможности устанавливать плату в муниципальный бюджет за застройку земельного участка с плотностью, превышающей установленный правилами землепользования и застройки фиксированный уровень, или установление дополнительных обязательств застройщика при таком послаблении градостроительного регламента (например – завершение строительства многоквартирных домов, которое начато застройщиком, не выполнившим свои обязательства перед участниками жилищного строительства, или продажа, сдача внаем части построенного жилья установленным категориям граждан по цене, ниже рыночной).

7. Создание условий для смены технологического дизайна рынка жилищного строительства в целях доступа на такой рынок новых участников с новыми технологиями, в том числе кардинальное обновление технических регламентов в строительстве.

8. Усиление антимонопольного мониторинга и контроля в жилищном строительстве в части выявления и пресечения антиконкурентных действий участников рынка в разрезе наиболее крупных и активных локальных рынков (на уровне крупных агломераций и городов с населением более 250 тыс. человек), что будет обеспечивать повышение прозрачности действий участников рынка.

9. Повышение требований к финансовой прозрачности застройщиков и подрядных строительных организаций.

10. Постепенный переход от привлечения средств граждан в строительство многоквартирных домов к финансированию строительства за счет собственных и заемных средств застройщиков (при установлении максимального размера задатка будущего приобретателя жилья на стадии строительства, например, не более 10%).

Э.К. Трутнев, канд. архитектуры
научный руководитель направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

Т.Д. Полиди, канд. экон. наук
исполнительный директор, директор направления
«Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»

Т.К. Байкова, канд. юрид. наук
ведущий юрисконсульт направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

Е.В. Игуменов
юрисконсульт направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОРОДСКОГО РЕДЕВЕЛОПМЕНТА

В статье представлен краткий обзор зарубежного опыта реализации программ городского редевелопмента, приведены оценки потребности обновления территорий аварийной, ветхой и морально устаревшей жилой застройки в российских городах и результаты анализа российского правового регулирования института развития застроенных территорий, выделены основные проблемы, препятствующие реализации таких проектов в российских городах, а также приведены результаты оценки таких проектов на основе разработанной методики моделирования проектов по развитию застроенных территорий.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время проекты редевелопмента в России реализуются значительно реже, чем проекты, предусматривающие строительство на новых, не освоенных территориях, зачастую расположенных в пригородах крупных городов, на которых в основном осуществляется жилищное строительство. При этом проекты редевелопмента позволяют наиболее эффективно преобразовать городские территории, не только ликвидировать ветхую, морально устаревшую застройку, в том числе жилую, но и улучшить качество городской среды в целом, а также увеличить объем частных инвестиций в городской экономике.

Официальные данные о площади введенных в эксплуатацию после реконструкции жилых зданий, а также о новом строительстве на застроенных территориях отсутствуют. Объем сноса ветхого и аварийного жилья, а также сноса жилья в рамках реализации генеральных планов поселений в соответствии с данными Росстата о выбытии жилищного фонда составляет порядка 3 млн кв. м общей площади жилья в год. Такой объем сноса оставался стабильным в последние 10-12 лет¹. По данным Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, с 2008 года по 1 января 2017 года в целом по стране осуществлено переселение проживающих из аварийного жилищного фонда площадью 13,32 млн кв. м.² Такие данные не дают возможности однозначно оценить в целом площадь

¹ Другие статьи выбытия, публикуемые Росстатом, не учитываются, так как не определены его причины.

² <http://fondgkh.ru/workresult/informatsionnyie-byulleteni-dlya-smi/informatsionnyiy-byulleten-dlya-smi-posvyashhennyiy-realizatsii-regionalnyih-programm-pereseleniya-grazhdan-iz-avariynogo-zhilya-po-sostoyaniyu-na-1-maya-2017-goda/>

введенных в эксплуатацию жилых зданий после реконструкции и объем нового жилищного строительства на застроенных территориях.

При этом потребность в реализации проектов редевелопмента территорий в российских городах весьма высока, в том числе в целях модернизации жилой застройки. Опрос представителей городов, проведенный Институтом экономики города по заказу НОСТРОЙ и Национального объединения застройщиков жилья в 2014 году, показал³, что лишь около 20% территорий крупных городов (с населением более 250 тыс. человек), нуждающихся в преобразовании, реально вовлекаются в проекты редевелопмента. В то же время потенциал нового строительства жилья на таких территориях составляет порядка 260 млн кв. м общей площади (что равно примерно 15 годовым объемам рынка жилищного строительства в таких городах).

При этом происходит постоянное увеличение накопленного дефицита восстановительных инвестиций в жилищной сфере (то есть инвестиций в реконструкцию и капитальный ремонт жилых зданий, модернизацию коммунальной инфраструктуры, а также в новое жилищное строительство на месте снесенных амортизированных жилых зданий) по отношению к ВВП. Такой накопленный дефицит восстановительных инвестиций в жилищной сфере, по оценкам, составлял в 2000 г. 2,2 трлн руб., или 30,5% ВВП, а в 2012 году уже 23,2 трлн руб., или 37% ВВП⁴. Такие оценки говорят о ежегодном увеличении сроков, необходимых для покрытия такого дефицита.

Таким образом, переориентация жилищной и градостроительной политики в российских городах с освоения новых территорий на периферии городов в целях жилищного строительства на повышение качества имеющейся застройки и городской среды в целом, в том числе путем реализации проектов по редевелопменту, является весьма актуальным вопросом⁵.

1. Зарубежный опыт городского редевелопмента

Программы и проекты городского редевелопмента оказывают влияние как на преобразование физических параметров городской среды (архитектурных, ландшафтных параметров, параметров безбарьерной среды для маломобильных групп населения и др.), так и на экономику и социальную сферу города. Такие программы и проекты могут иметь как самые положительные последствия (способны запустить новые экономические процессы в городе, активизировать спрос на недвижимость и услуги, повысить благосостояние жителей и улучшить условия доступности жилья), так и, напротив – нежелательные эффекты (создать шок для рынка недвижимости через снижение спроса и резкое изменение (повышение или снижение) цен на этом рынке, увеличить жилищную сегрегацию, нарушить местный деловой и жизненный уклад в сложившихся районах города, в которых осуществляется редевелопмент).

Обзор зарубежного опыта крупных программ редевелопмента показывает, что в целом такие программы имеют положительное влияние на городскую экономику, но связаны с большим количеством рисков в ходе их реализации. Накопленный опыт зарубежных стран по законодательному регулированию, организации и управлению программами редевелопмента позволяет заранее учитывать возможные риски и последствия таких программ при их реализации в российских городах.

Рассмотрим кратко опыт США и Японии, в которых реализовывались наиболее крупные и продолжительные программы редевелопмента городских территорий⁶.

³ Работа «Разработка комплекса нормативных правовых актов, направленных на совершенствование отношений в сфере развития застроенных территорий» выполнена Институтом экономики города по заказу НОСТРОЙ и Национального объединения застройщиков жилья в 2014 году. См. отчет о работе (1 этап) на сайте ИЭГ: www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/konceptiya_rzt_01_04_14_itog-1.pdf

⁴ Полиди Т. Д. Накопленный дефицит инвестиций в жилищной сфере России: угрозы и перспективы // Вопросы экономики. 2014. № 4. С. 37-55.

⁵ Недаром сегодня в Москве начинается крупномасштабная программа по реновации жилищного фонда, представленного пятиэтажными домами первого периода индустриального домостроения.

⁶ Полный обзор «Экономика городского редевелопмента: зарубежный опыт», подготовленный Фондом «Институт экономики города» в 2017 г. за счет средств Целевого капитала, доступен на сайте ИЭГ: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika_gorodskogo_redevelopmenta_-_zarubezhnyy_opyt_institut_ekonomiki_goroda_iyul_2017_0.pdf

США

В 1949-1974 гг. в США проводилась крупномасштабная программа редевелопмента ветхих жилых территорий городов, преимущественно их центральных частей – *Urban Renewal Program* (Программа городского обновления).

Из федерального бюджета городам предоставлялись субсидии на покрытие от 2/3 до 4/5 чистых расходов проектов редевелопмента (разница между расходами на изъятие недвижимости⁷, переселение граждан с территорий редевелопмента, подготовку таких территорий для предоставления девелоперам и доходами от продажи земельных участков девелоперам). За счет федеральных субсидий цена продажи земельных участков была обычно ниже реальных затрат на подготовку территории, целью такой политики субсидирования было выровнять стоимость территорий редевелопмента и девелопмента «зеленых полей».

За 30 лет в рамках программы было реализовано 2100 проектов в 458 городах, было переселено порядка 2 млн семей (см. рисунок 1). Федеральный бюджет потратил на реализацию программы около 53 млрд долларов (в ценах 2009 г.)⁸.

В разных городах программа имела различные последствия в зависимости от различных факторов, в том числе от объема программы относительно локального рынка инвестиций в строительство, конкретных отобранных территорий, исходных социально-экономических условий в городах реализации программы.

Рисунок 1 – Цель, основные параметры и механизм программы Urban Renewal Program, США, 1949-1972 гг.



Источники: составлено по данным (Levy, 2003; Collins et al., 2013; Raymond, 2014).

В разных городах программа имела различные последствия в зависимости, в том числе от объема программы относительно локального рынка инвестиций в строительство, от конкретных отобранных территорий, исходных социально-экономических условий в городах реализации программы.

Как пишет Джон Леви⁹, во многих городах программа привела к следующим негативным экономическим последствиям:

- резкое снижение частных инвестиций в иные девелоперские проекты (вне программы), которые не могли конкурировать с проектами в программе, имеющими субсидии и которые затем долго восстанавливались;

⁷ В рамках этой программы специальные местные агентства редевелопмента наделялись правом изъятия недвижимости для публичных нужд. Лишь три штата запретили применение данного права – Северная Каролина, Джорджия, Флорида.

⁸ Levy, 2003; Collins et al., 2013; Raymond, 2014.

⁹ Levy, 2003.

- массовые банкротства розничного малого бизнеса, которому пришлось покинуть территории redevelopment;
- разрушение местного делового и жизненного уклада в районах redevelopment¹⁰;
- увеличение безработицы и рост бедности среди переселяемого населения, которым пришлось переехать в специально построенные для этого районы («гетто»)¹¹.

Впоследствии многие такие новые районы были снесены, хотя дома простояли не более 20 лет. Например, на рисунке 2 представлено фото сноса жилого комплекса Pruitt-Igoe (Сэйнт Луис, штат Миссури) 16 марта 1972 г., через 16 лет после его строительства.

Что касается налоговых последствий программ redevelopment в различных городах, то они также были неоднозначны. Например, во многих штатах специальным местным Агентствам redevelopment разрешалось использовать механизм Tax Incremental Finance (TIF – Финансирование за счет приращения налогов) для финансирования публичной инфраструктуры в рамках проектов redevelopment (впервые применен в Калифорнии в 1952 г.).

Рисунок 2 – Снос жилого комплекса Pruitt-Igoe (Сэйнт Луис, штат Миссури) 16 марта 1972 г., через 16 лет после его строительства



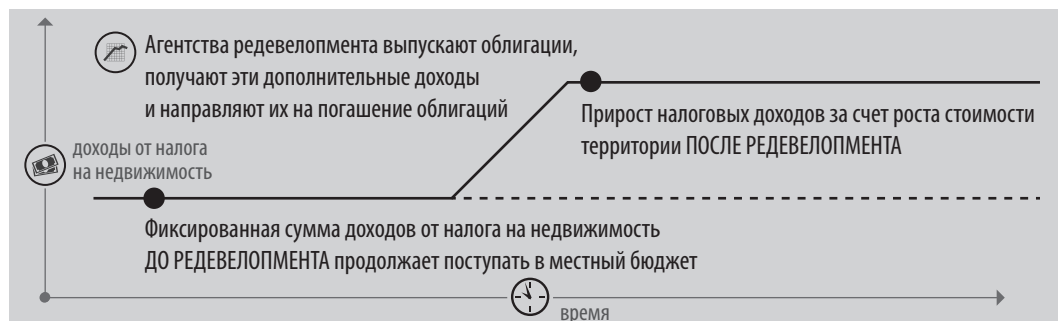
Источник: <https://designerlythinking.wordpress.com/2011/04/14/fallacies-of-master-planning-%E2%80%93-is-ordos-another-pruitt-igoe/>

Идея данного механизма состоит в предположении, что вложения в инфраструктуру окупятся в будущем за счет увеличения доходов от налога на недвижимость на территории redevelopment, цена на которую вырастет в результате реализации такого проекта. В надежде на такой источник Агентства redevelopment для финансирования инфраструктуры в рамках проекта redevelopment (а иногда и строительства доступного жилья на данной территории) выпускают облигации, которые погашаются за счет дополнительных доходов от прироста налогов на недвижимость на данной территории (см. рисунок 3).

¹⁰ Проблема разрушения местных сообществ и утраты культурных и исторических ценностей в результате радикальных инициатив городского redevelopment являлась актуальной (и сохраняет актуальность) для многих стран и городов. Американская программа Urban Renewal (1949–1974 гг.), описанная в данном разделе, серьезно критиковалась известным ученым-урбанистом Джеймсом Джейкобсом. См. книгу «Смерть и жизнь больших американских городов».

¹¹ Collins et al., 2013: по данным HUD (The United States Department of Housing and Urban Development (Департамент США по жилью и городскому развитию) на 1966 год, 54% переселяемых граждан относились к небелому населению.

Рисунок 3 – Принцип механизма Tax Incremental Finance как инструмента обособления налоговых доходов, собираемой на территории redevelopment, от других бюджетных доходов для целевого использования в целях финансирования инфраструктуры в процессе redevelopment



На практике за более чем 60 лет применения этого механизма в США и Канаде сложилась весьма противоречивая картина, появилось множество оппонентов этого механизма. Оппоненты опирались на тот факт, что зачастую ожидаемого увеличения налоговой базы в результате redevelopment не происходило, а напротив – возрастал дефицит финансирования других публичных расходов, так как все налоговые поступления выше определенного фиксированного уровня поступали Агентствам redevelopment. Кроме того, для сокращения рисков нехватки налоговых поступлений от территории redevelopment в целях финансирования инфраструктуры города часто расширяли границы TIF-кварталов за пределы реальной территории redevelopment. Появились даже случаи применения TIF для проектов redevelopment новых свободных территорий. В результате сокращались доходы городского бюджета для финансирования других публичных расходов (см. рисунок 4).

Рисунок 4 – Проблемы применения механизма Tax Incremental Finance



Такие отрицательные последствия, например, в Калифорнии привели даже к отмене применения данного механизма TIF в 2011 г.

В то же время, как показывает исследование «The Economic Effects Of Slum Clearance And Urban Renewal In The United States»¹², выполненное в 2010 году по данным о реализации программы за 30 лет (1950-1980 гг.) в 458 городах, в целом статистически подтверждается гипотеза о том, что программа имела скорее позитивные последствия – увеличение медианных цен на жилье и медианных доходов, в том числе за счет активизации бизнес-активности в регенерированных центральных районах городов.

¹² Collins et al., 2013.

Однако ситуация весьма дифференцирована по регионам и штатам, как отмечает Элора Раймонд в своей критической статье к этому исследованию¹³, так как не до конца понятно – федеральные субсидии на реализацию программы имели позитивное влияние на экономику городов либо, напротив, самые крупные субсидии в первую очередь и получили крупные города с наибольшим потенциалом роста рынка недвижимости, а не малые и менее развитые города.

Япония¹⁴

В условиях длительной экономической депрессии после кризиса цен на нефть в 1986 году премьер-министр Японии Накаоне объявил новую экономическую политику «Urban Renaissance» («Городской ренессанс»), призванную привлечь частные ресурсы для городского обновления. Эта политика в качестве основных инструментов стимулирования использовала, в том числе ослабление градостроительного регулирования¹⁵ и продажу публичных земель¹⁶. Местные власти 22 городов были обязаны разработать базовые политики городского редевелопмента.

Крупные проекты редевелопмента, в основном смешанной застройки, реализовывались до начала 1990-х годов, когда наступил следующий экономический спад и параметры многих проектов пришлось пересмотреть.

Например, проект Harumi 1-chome в Токио предполагал редевелопмент территории, занятой социальным жильем с низкой плотностью, под коммерческую и жилую застройку. После начала спада начало коммерческой части проекта пришлось отложить.

Другой пример – это застройка одного из субцентров Токио Waterfront Subcenter: в 1989 году предполагалось, что после редевелопмента цена земли и спрос на офисы возрастут, в результате чего население района составит 60 тыс. человек, а количество занятых в дневное время – 110 тыс. человек. Но после начала спада цифры пришлось пересмотреть из-за снижения спроса и объема инвестиций соответственно до 42 тыс. и 70 тыс. человек. Государство выделило дополнительные средства на инвестиции в инфраструктуру района, чтобы сократить затраты девелопера. Кроме этого были пересмотрены архитектурные решения в целях сокращения затрат.

В начале 2000-х годов политика «городского ренессанса» снова стала актуальной (см. рисунок 5). Был принят Закон о специальных мерах в целях городского обновления (Urban Renaissance Special Measure Law). Целью нового этапа политики было повышение безопасности городской среды, качества окружающей среды, эффективности землепользования, активизация бизнес активности в определенных городских районах. По всей территории страны в 33 городах было отобрано 65 приоритетных территорий редевелопмента общей площадью 6,6 тыс. га. В частности, в Токийской агломерации было отобрано 8 приоритетных территорий общей площадью 2,5 тыс. га.

В целях стимулирования частных инвестиций в такие территории ослаблялось градостроительное регулирование, предоставлялась финансовая поддержка. Ослабление градостроительного регулирования заключалось в предоставлении прав частным девелоперам, собственникам недвижимости самостоятельно определять 5 основных компонент регулирования, таких как плотность застройки земельного участка (floor-to-area ratio – FAR), высота застройки, вид разрешенного использования земельного участка.

Большая часть проектов реализовывалась частными лицами (девелоперами, собственниками недвижимости). Реализация таких проектов затрагивала интересы многих стейкхолдеров (местных сообществ, собственников недвижимости, публичных органов власти, девелоперов), которые надо было координировать (количество стейкхолдеров в отдельных проектах достигало 400).

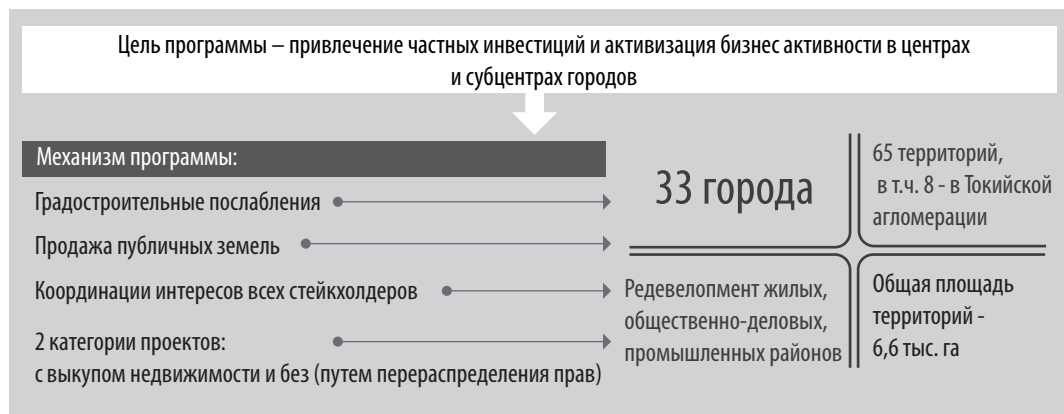
¹³ Raymond, 2014.

¹⁴ Описание подготовлено на основе работы: Shima et al., 2007.

¹⁵ Например, требования к плотности застройки земельного участка (отношение общей площади помещений здания к площади земельного участка) могут быть снижены при определенных условиях. Благодаря этому снижению было построено больше многэтажных зданий. См.: Igarashi et al., 2003.

¹⁶ Например, были проданы земли Japan National Railways (JNR).

Рисунок 5 – Цель, основные параметры и механизм программы Urban Renaissance Program, Япония (2002 г. – настоящее время)



Источник: составлено по данным (Shima et al., 2007).

Роль государства состояла в координации интересов всех стейкхолдеров и упрощении административных процедур. Для координации интересов стейкхолдеров создавались формальные или неформальные организации (союзы, советы), которые рассматривали планы редевелопмента, проводили информационную работу, а иногда и становились управляющими новых территорий, в том числе путем создание специальных организаций, в которые входили все стейкхолдеры (Urban Redevelopment Union). Но многие проекты реализовывались и без участия таких организаций – интересы координировали неформальные советы стейкхолдеров.

В соответствии с Законом о городском редевелопменте (Urban Redevelopment Law) было определено две категории проектов в зависимости от основной используемой модели:

1) проекты, реализуемые через преобразование прав (right conversion¹⁷) – в таких проектах собственники недвижимости по желанию могут сохранить права на недвижимость, которые преобразуются после завершения проекта по определенному стандарту¹⁸ (то есть обычно выкуп зданий и земельных участков не проводится).

Например, в рамках проекта Roppongi Hills в Токио в результате 80% из 500 резидентов (в основном граждан-собственников земельных участков) остались на этой территории после редевелопмента (предпочли сохранить свои права в преобразованном виде), но заключение соглашений между девелопером (Mori Building) и резидентами заняло 10 лет, а Area Redevelopment Union для реализации проекта был создан только по достижении согласия более 90% резидентов¹⁹;

2) проекты, реализуемые через выкуп зданий и земельных участков – в таких проектах предполагались более радикальные градостроительные преобразования, которые не позволяли осуществлять преобразование прав существующих собственников недвижимости на территории редевелопмента.

¹⁷ Заметим, что аналогичные механизмы в последние годы получают все большее распространение и в западной литературе также имеют наименование «land readjustment» («перераспределение земли»). При этом преобразование прав на недвижимость может происходить и при отсутствии фактических преобразований самой недвижимости и территории в целом, то есть и в отсутствии проекта редевелопмента как такового. В таком случае механизм преобразования прав направлен на стимулирование собственников земельных участков к будущим реальным преобразованиям застройки собственных земельных участков, которые имеют после преобразования иные параметры и градостроительные регламенты. См.: Hong et al., 2007.

¹⁸ Поскольку старая недвижимость замещается новой застройкой, то требуется правило преобразования права на старую недвижимость в право на новую недвижимость. Например, гражданин владел индивидуальным домом и земельным участком, а получает квартиру на 15 этаже многоэтажного здания. Обычно стандарт преобразования прав предусматривает различные характеристики, такие как вид объекта недвижимости (например, индивидуальный дом или квартира), его площадь, форма использования (например, предоставление внаем или использование для собственного проживания).

¹⁹ Городские власти опасались создавать такую организацию, пока подавляющее большинство собственников не согласятся с проектом.

На практике использовались сочетания обоих механизмов. Оба механизма основаны на заключении добровольных соглашений с собственниками.

По итогам краткого обзора зарубежного опыта реализации крупных программ преобразования городских территорий можно сделать следующие основные выводы, которые могут быть полезны при реализации таких программ в российских городах.

1. В зарубежных странах задачи обновления городской среды обычно рассматриваются в рамках комплексных политик, имеющих не только целью замещение старых зданий на новые, но активизацию экономических процессов, сохранение исторических и культурных особенностей местных сообществ, создание новых конкурентных преимуществ города. Такая широкая повестка требует широкого инструментария, поэтому, как правило, в зарубежных городах применяется не один, а одновременно несколько различных механизмов – от проектов реставрации, реконструкции застройки, благоустройства территорий, до проектов радикальных преобразований территорий, предусматривающих сплошной снос старой застройки. Примечательно, что все такие инструменты применяются совместно и согласованно в рамках единой политики городского обновления.

2. Хотя программы и проекты городского редевелопмента имеют своей целью достижение положительного результата повышения качества городской застройки и городской среды в целом, такие программы и проекты могут иметь и некоторые отрицательные социально-экономические эффекты. Такие отрицательные последствия могут быть результатом как чисто рыночных факторов, так и неверных административных решений, в том числе в сфере градостроительной политики, управления городскими финансами.

3. В целях учета рыночных условий реализации крупных проектов редевелопмента и сокращения рисков неверных регуляторных решений в зарубежных странах практикуются новые стимулирующие инструменты градостроительного регулирования, позволяющие совместить рыночные стимулы и мотивы девелоперов с задачами городского обновления.

4. Проекты редевелопмента реализуются различными составами частных и публичных участников, как правило, с привлечением частных инвесторов. Залог успеха таких проектов – баланс между интересами всех стейкхолдеров проекта, с одной стороны, а также градостроительными и экономическими параметрами, с другой стороны.

5. В разных странах используется широкая линейка механизмов взаимодействия с собственниками недвижимости на территории редевелопмента в целях повышения их заинтересованности в участии в таких проектах и их вовлечения в проекты редевелопмента: от выкупа недвижимости по справедливой рыночной цене или даже предоставления дополнительного «бонуса» при таком выкупе до вовлечения собственников в реализацию проекта наряду с внешними инвесторами, привлекаемыми городом.

6. Для снижения рисков отрицательных эффектов необходимо при формировании и реализации городских программ редевелопмента оценивать:

- влияние программы на доходы населения и бюджета, цены на недвижимость, инвестиции, безработицу;
- влияние экономики города и макроэкономики на программу и наоборот – влияние программы на экономику города.

После старта реализации программ необходим постоянный мониторинг их реализации и своевременное реагирование на возникающие проблемы, в том числе внесение соответствующих изменений в программы и проекты.

2. Оценка потребности в преобразовании застроенных территорий в некоторых российских городах в целях жилищного строительства

На рисунке 6 представлены данные о потенциале проектов редевелопмента в целях жилищного строительства, полученные в рамках опроса органов местного самоуправления некоторых крупных городов в 2014 году²⁰. По оценкам городов, потенциальный объем нового жилищного строительства на территориях, нуждающихся в преобразовании, составляет в

среднем 5-10% от существующего жилищного фонда, но может достигать и 20-40% (например, в Екатеринбурге – 17%, а в Самаре – 36%).

Рисунок 6 – Оценки возможных объемов ввода жилья на территориях, нуждающихся в развитии, и доля такого ввода от общей площади жилищного фонда в 8 городах, 2014 г.²¹



В то же время, как правило, лишь в отношении порядка 10% таких застроенных территорий администрациями представленных городов приняты решения о развитии (см. рисунок 7). Значительно отличается только Калининград, где на момент опроса уже 50% застроенных территорий, нуждающихся в развитии, были формально зафиксированы в решении органа местного самоуправления.

Рисунок 7 – Общая площадь территорий, нуждающихся в развитии, площадь территорий, в отношении которых приняты решения о развитии в 5 городах, 2014 г.²²



²⁰ Работа «Разработка комплекса нормативных правовых актов, направленных на совершенствование отношений в сфере развития застроенных территорий» выполнена Институтом экономики города по заказу НОСТРОЙ и Национального объединения застройщиков жилья в 2014 году. См. отчет о работе (1 этап) на сайте ИЭГ: www.urbanomics.ru/sites/default/files/konceptiya_rzt_01_04_14_itog-1.pdf

²¹ Там же.

²² Там же.

3. Правовые особенности и условия применения института развития застроенных территорий в целях преобразования территорий жилой застройки

В российском законодательстве в целях редевелопмента территорий именно жилой застройки сегодня предусмотрен только один инструмент – развитие застроенных территорий (далее также – РЗТ).

Недавно принятыми поправками в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) урегулировано еще два института – комплексное развитие территорий по инициативе правообладателей и по инициативе органов местного самоуправления²³. Однако, такие новые инструменты не сфокусированы на реновации именно жилой застройки, пока не апробированы на практике и к ним имеется очень много вопросов²⁴.

Заметим, что изначально данные инструменты комплексного развития территорий разрабатывались для редевелопмента бывших промышленных зон, в дальнейшем в ГрК РФ напрямую такая их специфика была исключена, но вопрос о практической возможности их применения для редевелопмента территорий жилой застройки остается открытым. По этим причинам такие новые инструменты в настоящей статье не рассматриваются.

Статья 46¹ ГрК РФ предусматривает условия, при которых допускается использование института РЗТ и которые должны быть соблюдены в совокупности. Недавними изменениями в ГрК РФ в эту статью также были внесены поправки, которые во многом снизили эффективность реализации проектов РЗТ²⁵.

В результате сегодня к обязательным условиям, при которых допускается принятие органом местного самоуправления решения о реализации проекта РЗТ, относятся:

1) расположение территории, планируемой к развитию, в границах элемента планировочной структуры или его части. Иными словами, институт РЗТ не может быть использован, если территории, планируемые к развитию, не являются смежными (например, расположены в разных частях города);

2) наличие утвержденных правил землепользования и застройки вместе с входящими в их состав градостроительными регламентами, в которых определен правовой режим использования земельных участков на территории РЗТ;

3) наличие региональных и местных нормативов градостроительного проектирования. При их отсутствии допускается наличие утвержденных органом местного самоуправления расчетных показателей обеспечения соответствующей территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры;

4) наличие на территории РЗТ многоквартирных домов, признанных в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу, и (или) многоквартирных домов, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления.

Ранее ГрК РФ допускалось также расположение в границах застроенной территории иных объектов капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту. Однако эта норма утратила силу с 1 января 2017 года. Теперь установлено, что помимо указанных обязательных объектов на застроенной территории могут быть расположены также только объекты инженерной инфраструктуры, обеспечивающие исключительно функционирование указанных выше многоквартирных домов, а также объекты коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур, необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан,

²³ См. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

²⁴ См. подробный анализ принятого закона в заключении Института экономики города по следующей ссылке: <http://www.urbanecomics.ru/research/analytcs/prinyaty-popravki-v-gradostroitelnyy-kodeks-rossiyskoy-federacii-pravovaya-ocenka>

²⁵ См. часть 4 статьи 46¹ ГрК РФ в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ.

проживающих в таких домах²⁶. Таким образом, произошло сужение сферы применения института РЗТ за счет упразднения возможности включать в границы территорий, подлежащих развитию, объекты, не соответствующие градостроительному регламенту;

5) определенность местоположения и площади территории, перечня адресов зданий, сооружений, подлежащих сносу, реконструкции.

Также ГрК РФ предусмотрен единственный механизм реализации проекта РЗТ – путем проведения аукциона в целях заключения с застройщиком договора о реализации такого проекта. Победителем аукциона признается участник аукциона, предложивший наибольшую цену за право на заключение договора о РЗТ. В договоре о РЗТ указываются местоположение и площадь территорий, планируемой к развитию, фиксируются обязательства застройщика, органа местного самоуправления и срок их исполнения, а также устанавливается ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора.

4. Основные проблемы развития застроенных территорий в российских городах²⁷

Анализ, проведенный Институтом экономики города в 2016 году в рамках инициативного проекта «Город для жизни» по данным опроса 15 городов-столиц субъектов Российской Федерации с развитой экономикой, позволил выявить основные проблемы, наиболее характерные для городов при применении института РЗТ.

Проблема № 1 – нерентабельность проектов РЗТ по причине малой площади территорий таких проектов (в том числе большое количество расселяемых граждан, нуждающихся в таком количестве жилых помещений, которое невозможно создать непосредственно на территории расположения аварийных и ветхих многоквартирных домов), отсутствия реального партнерства между инвестором и городом. Отметим, что исключение возможности реализации таких проектов в городских районах, на территории которых расположены ветхие индивидуальные жилые дома, гаражи и другие подобные объекты, не соответствующие градостроительному регламенту, усугубляет такую проблему.

Проблема № 2 – отсутствие в законодательстве порядка выкупа застройщиком, реализующим проект, объектов недвижимости, расположенных в границах территории, подлежащей развитию (такой порядок определен только в отношении аварийных многоквартирных домов). Эта проблема тесно связана и порождает проблему № 3.

Проблема № 3 – высокая вероятность блокирования реализации проекта РЗТ в случаях, когда хотя бы один или несколько собственников недвижимости не согласны на продажу своей недвижимости и переезд. Городами указывается на отсутствие эффективного правового механизма расселения домов, не признанных аварийными и подлежащими сносу, что не позволяет в установленном законом порядке завершить процедуру расселения дома в случае, если на расселение не согласен хотя бы один из собственников жилых помещений в доме.

Проблема № 4 – нежелание застройщика заниматься освобождением и отселением жителей с земельных участков, на которых документацией по планировке территорий в рамках РЗТ предусмотрено строительство социальных объектов.

Проблема № 5 – риск отсутствия или недостатка квалифицированных кадров для качественного моделирования проектов РЗТ и определения оптимальных условий проведения аукционов на право заключения договора о РЗТ.

5. Методика моделирования проектов РЗТ

Эффективная градостроительная политика, направленная на своевременное преобразование территорий (не дожидаясь признания многоквартирных домов аварийными), осно-

²⁶ См. часть 4 статьи 46¹ ГрК РФ.

²⁷ Информация приведена на основе результатов опроса 15 городов-столиц субъектов Российской Федерации с развитой экономикой в рамках проекта «Город для жизни», реализованного ИЭГ в 2016 году за счет средств Целевого капитала ИЭГ.

вана на определении условий приемлемой инвестиционной привлекательности проектов РЗТ. Такие условия должны предусматривать:

- приемлемый масштаб проекта – площадь территории, допустимые объемы нового строительства, объемы сноса и расселения;
- распределение обязательств, в том числе по финансированию затрат на реализацию проекта, между муниципалитетом и застройщиком-инвестором;
- необходимое правовое оформление морфологических и финансовых параметров проекта в целях гарантий их выполнения, как для города, так и для застройщика-инвестора (см. таблицу 1).

Таблица 1 – Необходимое правовое оформление параметров проектов РЗТ

ПАРАМЕТРЫ ПРОЕКТА РЗТ	ФОРМА ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕНИЯ
Территория развития	Утверждение органом местного самоуправления границ территории развития.
Обеспечение гарантий объемов и структуры нового строительства	Градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки. Утверждение проекта планировки и проекта межевания территории.
Обеспечение гарантий сноса (расселения)	Проведение процедуры изъятия жилых помещений в аварийных многоквартирных домах для муниципальных нужд. Принятие решения о предоставлении застройщику без торгов земельных участков, на которых находятся аварийные многоквартирные дома, после их расселения.
Обеспечение гарантий выполнения обязательств	Заключение договора о РЗТ. Внесение изменений в документы бюджетного планирования, если предусмотрены финансовые обязательства города. Внесение изменений в инвестиционные программы организаций коммунального комплекса, если предусмотрено создание внешних сетей за счет таких программ (а также при необходимости в программы поселений, городских округов: программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры, программы комплексного развития социальной инфраструктуры).

В целях обеспечения результативности аукционов на право заключения договора о РЗТ указанные выше условия приемлемой инвестиционной привлекательности проектов РЗТ должны быть определены до объявления аукционов. Задача определения таких условий на стадии, предшествующей проведению аукциона, может решаться в рамках моделирования потенциального проекта РЗТ, которое включает 2 этапа:

1 этап: определение минимально необходимых условий, обеспечивающих приемлемую рентабельность проекта РЗТ для потенциальных застройщиков-инвесторов;

2 этап: распределение обязательств по финансированию затрат между потенциальным застройщиком-инвестором и городом, обеспечивающее выполнение условий рентабельности.

Полученные по результатам моделирования результаты должны быть закреплены в аукционной документации.

Такое моделирование проектов РЗТ включает:

- *морфологическое моделирование:* подготовка и сопоставление различных обобщённых вариантов архитектурно-планировочных решений на территории, подлежащей развитию;
- *экономическое моделирование:* инвестиционная оценка проекта РЗТ в зависимости от различных архитектурно-планировочных решений и вариантов распределения затрат.

В рамках морфологического моделирования определяются различные варианты конфигурации границ территории реализации проекта РЗТ, различные показатели возможной плотности застройки²⁸, а также различные абсолютные показатели, выраженные в объеме застройки, количестве квартир и проживающих граждан в сопоставлении с показателями на начало реализации проекта.

В рамках экономического моделирования используются фактические данные о себестоимости строительства и структуре затрат, о ценах на квартиры, а также производится прогноз их изменения на период реализации проекта. Путем оценки вариантов реализации проекта по годам определяется степень рентабельности каждого такого варианта и определяется область значений вероятной начальной цены права на заключение договора о РЗТ на аукционе.

Цена права на заключение договора о РЗТ на аукционе представляет собой размер справедливой платы в городской бюджет за предоставление возможности застройщику-инвестору получить определенную прибыль от реализации проекта. Размер такой цены напрямую зависит от параметров проекта, которые определяют его прибыльность при заданных экономических условиях.

Начальная (т.е. минимальная) цена права на заключение договора о РЗТ на аукционе должна определяться исходя из параметров проекта, определенных по итогам моделирования и зафиксированных в аукционной документации. При фиксированной рентабельности проекта более значительные финансовые обязательства города по проекту определяют и более высокую начальную цену на аукционе, которая выполняет функцию перераспределения обязательств, при этом финансовая нагрузка ложится на застройщика-инвестора, но несет он эти затраты не в форме затрат на строительство, например, инфраструктуры, а в форме уплаты цены права на заключение договора о РЗТ.

Таким образом, задача определения начальной цены права на заключение договора о РЗТ неразрывно связана с инвестиционной оценкой проекта и распределением обязательств между городом и застройщиком-инвестором.

Морфологическое и экономическое моделирование проводятся итерационно – показатели варьируются и сопоставляются до тех пор, пока не будет достигнут приемлемый вариант по уровню рентабельности и распределению обязательств (см. рисунок 8).

Рисунок 8 – Пример сопоставления показателей морфологического и экономического моделирования: принцип итерационных расчетов



²⁸ В частности, этажность зданий, процент застройки, соотношение объема застройки к площади территории проекта – коэффициент использования земельных участков, территории проекта.

Особенности второго этапа моделирования состоят в следующем. Во-первых, этот этап связан с оценкой вариантов распределения части затрат по проекту РЗТ (в части строительства объектов социальной, транспортной, инженерно-технической инфраструктур) между инвестором и городом и (или) ресурсоснабжающими организациям (далее – РСО). Варианты такого распределения представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Возможные схемы распределения обязательств между инвестором-застройщиком, городом и РСО

инвестор-застройщик				органы местного самоуправления		ресурсоснабжающие организации (РСО)	
Компоненты инвестиционного проекта							
Объекты внутри границ земельного участка образуемого микрорайона					Внеплощадочные сети		
Строительство жилья		Д/сады, школы		Внутриплощадочные сети			
Схема № 1 Строительство всех объектов осуществляется за счет инвестора-застройщика							
Схема №2 Строительство объектов осуществляется за счет инвестора-застройщика и города							
Схема №3 Строительство объектов осуществляется за счет инвестора-застройщика и города							

Во-вторых, решение вопроса о формах и объемах участия города, РСО в отдельном локальном проекте РЗТ может достигаться только в масштабах всего города. При таком условии генеральный план города должен обеспечивать баланс между объёмами застройки и объёмами инфраструктуры, обслуживающей застройку, поддержание которого должно планироваться на долгосрочный период²⁹. Одновременно указанный баланс, но на краткосрочную, среднесрочную перспективы, должен быть выражен в правилах землепользования и застройки (в виде градостроительных регламентов – гарантий правового режима использования земельных участков)³⁰, а также в комплексном плане реализации генерального плана, подготавливаемом на регулярной основе параллельно с процессом бюджетного планирования³¹.

Если результаты моделирования показывают, что ни один из возможных вариантов не обеспечивает приемлемой рентабельности проекта для частного застройщика-инвестора, то в дальнейшем может быть реализован один из следующих сценариев в зависимости от финансовых возможностей местного бюджета (см. рисунок 9).

²⁹ Пример закрепления такого баланса в виде параметрической модели города содержится в генеральном плане Перми в редакции от 2010 года. См., в частности: Трутнев Э.К. «Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества»; Фонд «Институт экономики города», 2014, 18 стр.

³⁰ Более подробно об этом см., например: «Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности». Вопрос (59) о выборе прав на город: между градостроительством и градорегулированием: http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/59_faq_trutnev.pdf.

³¹ Более подробно об этом см: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2011, № 8, а также «Анализ Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (<http://www.urbanecomics.ru/node/4617>).

Рисунок 9 – Сценарные схемы реализации проекта РЗТ в связи с принятием решения о его нерентабельности



Помимо этого возможен также сценарий «перезонирования» территории, когда посредством внесения изменений в правила землепользования и застройки определяются иные градостроительные регламенты с учётом возможности кардинальных преобразований территории за счёт средств заинтересованных инвесторов.

Таким образом, моделирование проектов РЗТ позволяет:

- **инвестору-застройщику:**
 - определить портфель потенциальных проектов в разных городах;
 - определить основные финансовые и организационные мероприятия в рамках каждого проекта;
 - подготовить предложения органу местного самоуправления для подготовки аукциона на право заключения договора о РЗТ;
- **органам местного самоуправления:**
 - разработать и утвердить муниципальную адресную программу по переселению из ветхого и аварийного жилья, основным инструментом реализации которой являются проекты РЗТ;
 - оценить необходимый объем финансирования и определить источники финансирования реализации такой муниципальной адресной программы, включая частные инвестиции и бюджетные средства;
 - в соответствии с ограничениями бюджетных источников спланировать сроки реализации муниципальной адресной программы и обеспечить адекватный учет этапов ее реализации в процессе бюджетного планирования;
 - своевременно обеспечить внесение изменений в правила землепользования и застройки, а при необходимости и в генеральный план, иные документы градостроительного проектирования, необходимых для обеспечения условий реализации проектов РЗТ, определенных по итогам моделирования;
 - обоснованно определить условия аукционов на право заключения договора о РЗТ, включая начальную цену аукционов, распределение финансовых обязательств между городом и застройщиком-инвестором.

6. Результаты моделирования проектов РЗТ (на примере гг. Калининграда, Новосибирска и Белгорода)

Общая информация

В рамках реализованного Институтом экономики города в 2016 году проекта «Город для жизни» было проведено дистанционное моделирование проектов РЗТ в трех городах: Калининграде, Новосибирске и Белгороде. Анализ проводился по данным о реализованных или планируемых к реализации проектах РЗТ, предоставленным органами местного самоуправления указанных городов.

В ходе анализа выявилась необходимость разделить все проанализированные проекты РЗТ на 2 группы:

1 группа: «точечные» проекты РЗТ, мало чем отличающиеся от так называемой «точечной застройки». Такие проекты, изначально заявленные городом как проекты РЗТ, спустя некоторое время перестают обладать свойством комплексности: возводится высотный многоквартирный дом в середине территории развития, а вся остальная часть такой территории остается в неизменном виде (см. рисунок 10 цветной вкладки). Как видно из рисунка 10, в пределах одного квартала происходит точечная модернизация застройки.

Необходимо отметить негативные последствия реализации таких «точечных» проектов РЗТ. Во-первых, такие проекты не позволяют создавать целостные градостроительные образования – кварталы. Во-вторых, поскольку для реализации таких «точечных» проектов выбираются наиболее привлекательные земельные участки внутри кварталов, то в будущем блокируется реализация «квартального» проекта, так как возможность рентабельности такого проекта для будущего застройщика-инвестора уже использована первым застройщиком-инвестором.

В результате такого подхода появляются так называемые «неликвидные остатки»: в границах территории происходит точечное замещение некоторой части ветхих зданий крупными новыми зданиями, а в отношении иных ветхих зданий никакие действия не предпринимаются. При этом инвестиционная привлекательность потенциально возможного «квартального» проекта резко сокращается.

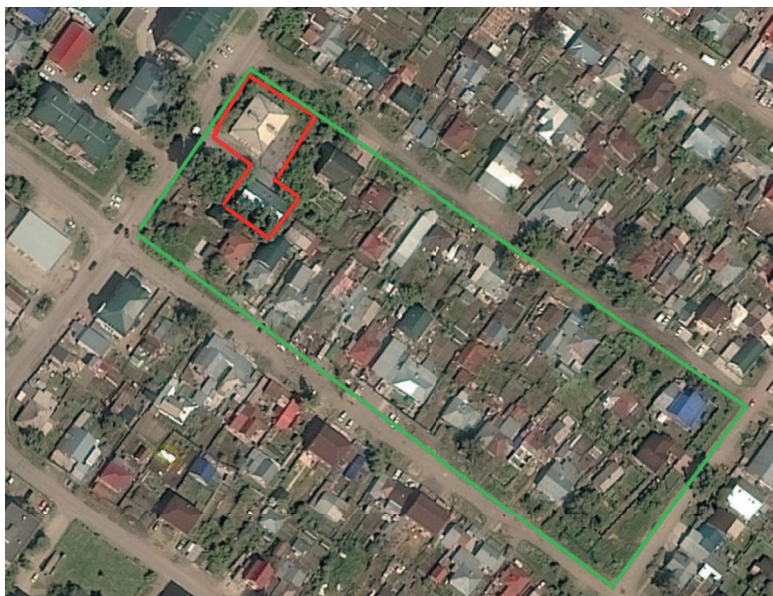
Например, на рисунке 11 цветной вкладки представлен пример «точечного» проекта в г. Калининграде, заявленного в качестве проекта РЗТ. Визуальный осмотр панорамных снимков смежных территорий показывает, что расположенные на них дома вполне могут быть включены в границы территории проекта РЗТ, так как степень их износа равна (близка) степени износа домов, включенных в границы территории проекта РЗТ. В данном случае такие дома представляют собой именно такие «неликвидные остатки».

2 группа: «квартальные» проекты РЗТ. К таким проектам относятся проекты, которые реализуются в пределах кварталов целиком, то есть ориентированы на создание однородной застройки. Такие проекты являются большой редкостью сегодня. Наибольшее количество «квартальных» проектов в общем количестве рассмотренных площадок выявлено в Новосибирске – 18,6%, в Калининграде – только 10%, а в Белгороде такие «квартальные» проекта и вовсе отсутствуют (см. таблицу 3).

Таблица 3 – Соотношение «точечных» и «квартальных» проектов РЗТ в Новосибирске, Калининграде и Белгороде

ГОРОД	ОБЩЕЕ КОЛИЧЕСТВО ПЛОЩАДОК	ПЛОЩАДКИ «ТОЧЕЧНЫХ» ПРОЕКТОВ РЗТ	ПЛОЩАДКИ «КВАРТАЛЬНЫХ» ПРОЕКТОВ РЗТ	ДОЛЯ «КВАРТАЛЬНЫХ» ПРОЕКТОВ РЗТ В ОБЩЕМ КОЛИЧЕСТВЕ ПЛОЩАДОК
Новосибирск	43	35	8	18,6%
Калининград	10	9	1	10%
Белгород	10	10	0	0%

Рисунок 10 - Пример «точечного» проекта РЗТ в границах ул. Грибоедова (г. Новосибирск)^[1]



Примечание: зеленым цветом обозначены границы элемента планировочной структуры - кадастрового квартала. Красным цветом обозначены границы участка, занятого «точечной» застройкой.

Рисунок 11 - Пример «точечного» проекта РЗТ в границах ул. Миклухо-Маклая, ул. Тамбовская (г. Калининград)^[2]



Границы проекта РЗТ
"Неликвидный остаток",
не включенный в границы
РЗТ

^[1] <https://maps.google.ru/>

^[2] <https://maps.google.ru/> , <https://pkk5.rosreestr.ru/>

Оценка потенциальных проектов РЗТ в Калининграде

Анализ нормативных правовых актов в сфере градостроительной деятельности г. Калининграда показал, что помимо принятых генерального плана, правил землепользования и застройки, нормативов градостроительного проектирования в городе реализуется муниципальная адресная программа по РЗТ³², в которой содержится перечень территорий, подлежащих развитию.

Центральная часть г. Калининграда хотя и представлена многоквартирными домами, однако это 2-3 этажные дома, многие из которых находятся в обветшалом или аварийном состоянии. В связи с этим применение инструмента РЗТ в г. Калининграде является эффективным способом решения задачи по достижению запланированных объемов жилищного строительства, повышению эффективности использования территории, а также созданию благоприятной и комфортной городской среды.

К настоящему времени практически все запланированные указанной программой проекты РЗТ реализованы. В качестве объекта более детального исследования был выбран один из потенциальных проектов РЗТ, планируемый к реализации на территории г. Калининграда в соответствии с упомянутой выше муниципальной адресной программой по РЗТ. Анализ был проведен в отношении территории квартала в границах ул. Станочная – ул. Радищева с расположенными на них многоквартирными домами, запланированными к сносу (см. рисунок 12 цветной вкладки).

Предварительный расчет рентабельности такого проекта РЗТ по параметрам проекта планировки территории выделенного квартала показал, что реализация проекта РЗТ для застройщика будет убыточной.

В этой связи экспертами Института экономики города было предложено пересмотреть границы проекта РЗТ путем их расширения за счет смежных территорий. Различные рассмотренные варианты проектов РЗТ отличаются площадью территории, в границах которой предполагается осуществление проекта, и плотностью застройки. Из пяти предложенных экспертами Института экономики города вариантов расширения территории РЗТ по результатам расчетов оказалось, что лишь один вариант позволит получить застройщику приемлемый дисконтированный уровень рентабельности проекта РЗТ в размере 15%, остальные варианты проекта будут убыточными без существенной бюджетной поддержки.

Оценка потенциальных проектов РЗТ в Новосибирске

По данным, предоставленным в ходе исследования Департаментом строительства и архитектуры мэрии г. Новосибирска, в границах города на разных стадиях находятся 43 проекта РЗТ, среди которых есть как незначительные по площади территории проекты (например, проект площадью территории в 0,36 га, охватывающий 5 многоквартирных домов), так и масштабные проекты (в частности, проект площадью территории в 19 га, предусматривающий снос 108 многоквартирных домов).

Несмотря на большое количество проектов РЗТ, в городе отсутствует муниципальная программа по сносу, реконструкции многоквартирных домов подобная той, которая утверждена в г. Калининграде³³. Абсолютное большинство проектов РЗТ, заявленных на территории г. Новосибирска, заведомо определены как «точечные» проекты РЗТ (см. таблицу 3).

³² Решение Окружного Совета депутатов города Калининграда от 19 декабря 2012 г. № 427 «Об утверждении новой редакции муниципальной адресной Программы по сносу, реконструкции многоквартирных домов в целях развития застроенных территорий г. Калининграда на 2012-2016 годы».

³³ При этом следует отметить, что практически во всех 15 обследованных городах приняты и действуют программы расселения ветхого и аварийного жилья, в соответствии с которыми часть многоквартирных домов расселяется в рамках реализации проектов развития застроенных территорий (см. http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/razvitie_zastroennyh_territoryi_analiticheskiy_material_3.03.17_0.pdf).

Рисунок 12 – Проект планировки (включая проект межевания) в границах красных линий проспекта Победы, ул. Станочная и ул. Радищева (г. Калининград)^[3]

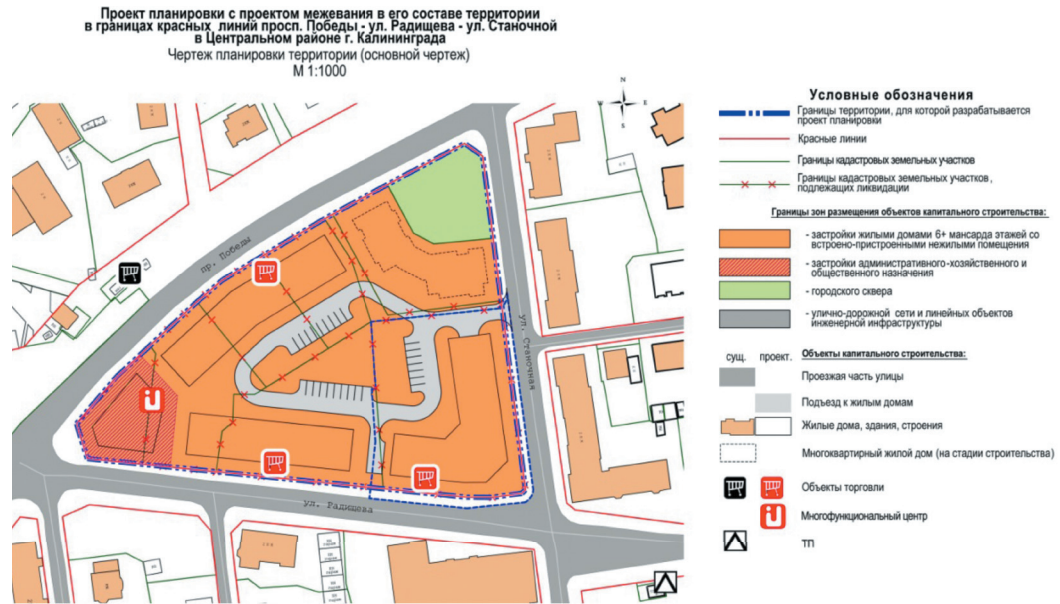


Рисунок 13 - Проект РЗТ под условным № 35 (обозначен красными линиями) в границах ул. Горбаня, ул. Бурденко, ул. 2-я Ольховская, ул. Мира в Кировском районе г. Новосибирска.^[4]



Примечание: смежная территория, рассматриваемая в контексте приращения территории для реализации проекта РЗТ, обозначена зелеными линиями. Желтой штриховкой обозначен новый объект, возведенный в границах сложившейся застройки по модели «точечного» строительства.

^[3] Предоставлен Администрацией г. Калининграда.

^[4] <https://maps.google.ru/>

Проведенный анализ показал, что, несмотря на наличие в Новосибирске большого количества проектов РЗТ, чрезвычайно трудно обнаружить возможность организации «квартальных» проектов РЗТ. Даже там, где такая возможность потенциально была выявлена на стадии анализа, она не может быть использована по причине расположения в границах «квартальной» территории с однородной ветхой застройкой уже реализованных проектов новой «точечной» застройки.

Такая ситуация фрагментарной застройки приводит к тому, что рентабельность может достигаться только в отношении редких оставшихся для высотной застройки «лакомых кусочков», а в большинстве случаев невозможна комплексная реновация застроенной территории в связи с тем, что в результате уже осуществленного «точечного» вторжения произошло «омертвление» окружающих территорий для будущего развития.

На рисунке 13 цветной вкладки представлена ситуация, при которой в середину квартала ветхой застройки примерно в 3 га, смежного с территорией проекта РЗТ и потенциально пригодного для расширения границ территории такого проекта, был «точечно» внедрен многоэтажный дом. В результате возможность использования института РЗТ на такой территории в целях преобразования ветхого жилищного фонда за счет частных инвесторов практически сведена «на нет». Таким градостроительным решением фактически создан «инвестиционный тупик», когда существующая ветхая застройка сохраняется, а ее преобразование за счет частных инвестиций без существенных бюджетных затрат уже никогда не будет экономически выгодной.

Оценка потенциальных проектов РЗТ в Белгороде

Нормативному правовому регулированию вопросов РЗТ, ликвидации аварийного жилищного фонда в г. Белгороде посвящено значительное количество нормативных правовых актов. К ним относятся:

- муниципальные программы (в том числе долгосрочного характера)³⁴;
- муниципальные правовые акты, регламентирующие порядок РЗТ в г. Белгороде³⁵;
- распоряжения администрации г. Белгорода о проведении аукционов на право заключить договор о РЗТ³⁶.

Муниципальной программой сноса и реконструкции домов в качестве задач предусмотрены следующие:

- снос и реконструкция многоквартирных домов и расселение граждан из ветхого жилищного фонда за счет использования средств частных инвесторов;
- комплексная застройка территорий, реконструкция и обновление кварталов застройки;
- правовое обеспечение РЗТ.

Несмотря на то, что срок реализации программы истек в 2011 году, указанные задачи демонстрируют заинтересованность властей города в использовании механизма РЗТ для решения проблемы переселения граждан из аварийного и ветхого жилищного фонда. В структуре жилищного фонда Белгорода преобладает индивидуальная застройка (3/4) по отношению к многоквартирной застройке.

В 2007 году Администрацией г. Белгорода было принято постановление³⁷, которым утвержден перечень из 10 застроенных территорий в городе в границах элементов планировочной структуры или их частей, подлежащих развитию.

Согласно информации, представленной Администрацией г. Белгорода, перечень застроенных территорий, подлежащих развитию, включает 8 территорий, при этом на сегодняшний день из них:

- реализовано 2 проекта;

³⁴ См., например, постановление Правительства Белгородской обл. от 17 июня 2013 года № 248-пп «Об утверждении адресной программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда Белгородской области в 2013 – 2017 годах».

³⁵ См., например, постановление Администрации города Белгорода от 15 августа 2007 года № 113 «О развитии застроенных территорий города Белгорода».

³⁶ См., например, распоряжения Администрации города Белгорода от 15 декабря 2014 года № 2273, от 26 сентября 2014 года № 1814.

³⁷ См. постановление Администрации города Белгорода от 15 августа 2007 года № 113 «О развитии застроенных территорий города Белгорода».

- в стадии реализации находятся 5 проектов;
- в стадии разработки и утверждения документации по планировке территории находится 1 проект.

Результаты панорамного (визуального) обзора территорий, заявленных в муниципальной программе в качестве проектов РЗТ, показали, что в большинстве случаев на указанных территориях реализуются проекты «точечного» (не квартального) строительства многоквартирных домов или многофункциональных зданий (см. рисунки 14 и 15).

Рисунок 14 – Пример реализованного «точечного» проекта, заявленного в качестве проекта РЗТ. Белгород, Гражданский проспект, 18³⁸



Рисунок 15 – Пример реализованного «точечного» проекта, заявленного в качестве проекта РЗТ. Белгород, ул. Белгородского полка, 72³⁹



³⁸ <https://maps.google.ru/>

³⁹ <https://maps.google.ru/>

Анализ проектов РЗТ, а также оценка текущей градостроительной ситуации в г. Белгороде показали, что, хотя механизм РЗТ является для города востребованным инструментом жилищного строительства, город пока не использует указанный механизм в целях комплексного преобразования застроенных территорий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Проведенный Институтом экономики города анализ развития застроенных территорий в российских городах в рамках проекта «Город для жизни» свидетельствует о том, что пока такой институт нуждается в дальнейшем совершенствовании, как в части законодательной базы, так и в части градостроительных и инвестиционных подходов.

2. Весьма актуальные сегодня программы переселения граждан из ветхого и аварийного жилья могут реализовываться с использованием механизмов РЗТ с участием частных застройщиков-инвесторов, но для этого необходимо обеспечить инвестиционную привлекательность таких проектов, в том числе путем внесения необходимых изменений в законодательство и правильного использования в городах методов градостроительного и экономического проектирования проектов РЗТ. Пока же из трех исследованных городов только в двух городах (Калининграде и Новосибирске) удалось сформировать экономически привлекательные проекты РЗТ, отвечающие требованиям комплексности градостроительных решений.

3. Результаты дистанционного моделирования проектов РЗТ в Калининграде, Новосибирске и Белгороде показали, что основным правовым инструментом, обеспечивающим привлекательность проектов РЗТ для частных инвестиций даже в таких экономически благополучных городах, является включение в границы проекта РЗТ не только ветхих и аварийных многоквартирных домов, но и других деградирующих объектов недвижимости, не соответствующих градостроительному регламенту (в частности, ветхих индивидуальных жилых домов, индивидуальных гаражей, если градостроительным регламентом предусмотрена многоквартирная застройка).

Такая возможность была исключена из ГрК РФ с 1 января 2017 года, что может заблокировать применение института РЗТ в российских городах, поскольку часто невозможно обеспечить инвестиционную привлекательность проектов РЗТ на территориях, на которых расположены исключительно ветхие и аварийные многоквартирные дома. Кроме того, даже если и можно обеспечить рентабельность таких проектов, то наличие по соседству с территорией такого редевелопмента ветхой индивидуальной и иной застройки снижает качество формируемой городской среды.

4. Для оценки привлекательности проектов РЗТ для частных застройщиков-инвесторов, подготовки аукционной документации для реализации проектов РЗТ предлагается использовать результаты градостроительного и экономического моделирования таких потенциальных проектов РЗТ, которые, в свою очередь, могут являться основанием для внесения изменений в генеральный план, правила землепользования и застройки, документы бюджетного планирования городов.

5. Проведенный анализ, в том числе международного опыта редевелопмента территорий, позволяет предложить следующие приоритетные направления совершенствования законодательства в части регулирования развития застроенных территорий в целях активизации процессов редевелопмента ветхих жилых застроенных территорий⁴⁰:

⁴⁰ См. также Концепцию совершенствования отношений в сфере развития застроенных территорий, подготовленную ИЭГ по заказу НОСТРОИ и Национального объединения застройщиков жилья в 2014 году (www.urbanecomics.ru/sites/default/files/консерсия_rzt_01_04_14_itog-1.pdf). Кроме того, для совершенствования законодательства в части РЗТ необходимо внимательно проанализировать новые подходы, закрепленные Федеральным законом от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве» в целях реализации программы реновации жилищного фонда в г. Москве. Представляется, что в таком законе предусмотрено много новаций, которые могут быть весьма полезны для реализации подобных проектов в других российских городах.

- обеспечение возможности включения в границы территории РЗТ земельных участков, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, дачного хозяйства, индивидуального жилищного или индивидуального гаражного строительства, если такие виды разрешенного использования земельных участков не соответствуют градостроительному регламенту, и сноса, реконструкции расположенных на указанных земельных участках объектов капитального строительства и (или) временных построек;
- совершенствование процедур принятия градостроительных решений о реализации проектов РЗТ, в том числе с участием собственников недвижимости на такой территории и других заинтересованных лиц;
- совершенствование правового регулирования переселения граждан, проживающих на территории, подлежащей развитию, в том числе обеспечения их новым жильем или предоставления им денежных компенсаций, а также регулирования выкупа иных нежилых объектов недвижимости на такой территории;
- внедрение более эффективных процедур взаимодействия застройщика, заключившего договор о РЗТ с органом местного самоуправления, с собственниками недвижимого имущества, расположенного на таких территориях;
- более четкая и полная регламентация обязательств сторон договора о РЗТ, в том числе в части механизмов обеспечения территории РЗТ необходимой дополнительной инженерно-технической, социальной, транспортной инфраструктурами.

Н.Б. Косарева, канд. экон. наук
президент Фонда «Институт экономики города»

А.С. Пузанов, канд. геогр. наук
генеральный директор Фонда «Институт экономики города»

М.Д. Сафарова, канд. экон. наук
руководитель проекта направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЕЗБАРЬЕРНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ И ДРУГИХ МАЛОМОБИЛЬНЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

Статья посвящена вопросам реализации в России мер по созданию безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения. Авторы показывают, в том числе на основе анализа соответствующего зарубежного опыта, что такие меры должны быть направлены не только на обеспечение доступности отдельных социально приоритетных объектов, но на формирование непрерывных безбарьерных маршрутов в городе для маломобильных групп населения. При этом требования к безбарьерной среде должны устанавливаться не только нормами законодательства о социальной защите населения и о техническом регулировании, но и нормами законодательства о градостроительной деятельности, жилищного законодательства, законодательства о местном самоуправлении. Обоснована логика, основные этапы и ключевые мероприятия региональных и местных программ формирования безбарьерной среды.

ВВЕДЕНИЕ

Городская среда в России сегодня, к сожалению, пока является сферой, где четко прослеживается социальное неравенство по признаку инвалидности и ограниченной мобильности в целом. В советский период вопросам доступности города для инвалидов, других маломобильных групп населения (пожилых граждан, граждан с маленькими детьми) и качества их жизни в повседневной жизни в городе не уделялось должного внимания. В градостроительной политике культивировалась идея обслуживания предприятий рабочей силой, а практика «гуманизации» городской среды, которая подчеркивала бы ее значение для всех групп жителей без исключения, не была популярна.

Элементами наследия плановой экономики и советского градостроительства, затрудняющими решение задачи обеспечения мобильности и доступности городской среды для инвалидов и других маломобильных групп населения, в частности, являются:

- преобладание многоквартирных домов высокой этажности, в том числе без лифтов;
- отсутствие разделения магистралей и улиц в транспортных системах городов, определяющее необходимость множества подземных и наземных переходов, где особенно сложно обеспечить мобильность для таких групп населения;
- планировка микрорайонов, затрудняющая организацию рациональных путей движения для лиц с ограниченными возможностями передвижения.

Реализация положений Конвенции ООН о правах инвалидов¹, ратифицированной Российской Федерацией в 2012 году – не только выполнение международных обязательств

¹ Конвенция ООН о правах инвалидов была принята Генеральной Ассамблеей 13 декабря 2006 года и вступила в силу 3 мая 2008 года.

Российской Федерации и решение проблем одной из категорий населения, пусть и достаточно многочисленной. Это – важнейший тест на зрелость системы государственного и муниципального управления, судебной системы, гражданского общества.

Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» (далее – Федеральный закон № 419-ФЗ) внесены изменения и дополнения в 25 федеральных законов, обеспечивающие необходимое законодательное регулирование в целях реализации положений Конвенции. В частности, статья 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» изложена в новой редакции, устанавливающей требование по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур.

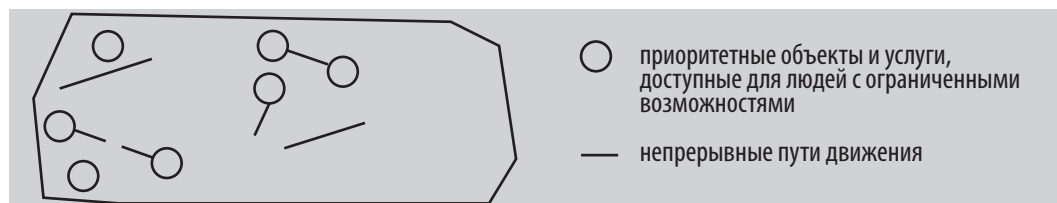
Во исполнение норм Федерального закона № 419-ФЗ было принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2015 г. № 599 «О порядке и сроках разработки федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления мероприятий по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в установленных сферах деятельности». Таким постановлением, в частности, предусмотрены разработка федеральными органами исполнительной власти² планов мероприятий («дорожных карт») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в установленных сферах деятельности и их утверждение в срок, обеспечивающий реализацию соответствующих мероприятий, начиная с 1 января 2016 г. Такие планы мероприятий должны содержать таблицы повышения значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг.

Поставленные задачи достижения определенного уровня доступности для инвалидов объектов и услуг, безусловно, включают в себя и задачу формирования безбарьерной среды. Доступность объектов и услуг для инвалидов должна быть обеспечена не только на уровне проектных решений зданий и сооружений, но и на уровне градостроительных решений, которые должны обеспечивать беспрепятственные и безопасные маршруты передвижения к таким зданиям и сооружениям. Между тем показатели доступности в настоящее время разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, ответственными за соответствующие сферы деятельности, вне должной координации. Отсутствуют комплексные показатели, позволяющие оценить динамику формирования безбарьерной городской среды в целом.

Таким образом, реализация положений Конвенции ООН о правах инвалидов на территории России связана сегодня с существенными рисками ведомственной нестыковки реализуемых мероприятий и, при формальном достижении запланированных показателей доступности, может не привести к формированию целостных фрагментов безбарьерной городской среды в населенных пунктах.

Ситуация, которая будет складываться при сохранении существующих тенденций, схематично представлена на рисунке 1.

Рисунок 1 – Существующее положение: фрагментарность доступности объектов и безбарьерных путей движения для инвалидов по территории города



² Высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления указанным постановлением также рекомендовано разработать соответствующие планы мероприятий.

Формирование безбарьерной среды на уже застроенных территориях городов, других населенных пунктов требует значительных затрат средств и не может быть осуществлено быстро. Однако основная часть инвалидов проживает именно на таких территориях.

Среди причин, снижающих социальную активность инвалидов, в том числе их конкурентоспособность в системе общественных отношений, сами инвалиды выделяют: барьеры среды, из-за которых они испытывают трудности с передвижением и неудобства, вызванные отсутствием или плохим качеством реабилитационных приспособлений, низкой эффективностью реализации нормативов доступности, уже сегодня прописанных в российских нормативных правовых документах и документах технического регулирования³.

В частности, мониторинг доступности городской инфраструктуры для граждан с ограниченными возможностями показал, что в 72% случаев объекты, которые формально были созданы для повышения доступности среды, по мнению самих инвалидов, не выполняли свою функцию⁴. Проблема также усугубляется отсутствием сплошного межевания территорий населенных пунктов, а значит – сложностями в определении субъектов, ответственных за соответствующие правонарушения.

Все это определяет актуальность задачи разработки концепции дополнительных мероприятий, направленных на реализацию положений Конвенции о правах инвалидов в части обеспечения их мобильности и доступности городской среды, обеспечивающих системность реализации положений Конвенции на территории Российской Федерации.

1. Анализ зарубежного опыта

Страны Западной Европы и Северной Америки за последние десятилетия прошли определенный путь в осознании роли и места инвалидов в жизни общества и выработке принципов и инструментов политики защиты и поддержки инвалидов, их интеграции в общество. Основные этапы этого пути:

- сепарация – создание для инвалидов изолированных «островков благополучия», в частности, в пределах специализированных интернатов;
- интеграция – формирование в городской среде специализированных объектов и путей движения, предназначенных для инвалидов;
- инклюзия, основанная на принципах универсального дизайна и непрерывной универсальной среды для всех граждан, в том числе и маломобильных.

Принцип универсального дизайна исходит, в том числе из того, что среда, созданная для инвалидов, дает преимущества и другим пользователям. Например, широкие съезды с тротуара на дорогу, сконструированные для инвалидов-колясочников, используются родителями с детскими колясками, людьми, перевозящими грузы, или велосипедистами. Другой пример элемента универсального дизайна – использование информационных видеороликов в шумных залах аэропортов или ресторанов, что позволяет сделать информацию более доступной не только для людей с нарушениями слуха, но и для остальных пользователей.

В качестве наиболее важных элементов новой инклюзивной политики в отношении маломобильных групп населения, которые применяются за рубежом, могут быть выделены:

1. Принятие на национальном уровне законов, гарантирующих защиту прав инвалидов и обеспечивающих судебную защиту таких прав⁵.
2. Создание специальных органов, в ведении которых находятся вопросы обеспечения прав инвалидов⁶.

³ Романов П., Ярская-Смирнова Е., Вайтфилд С., Келли С. Социологическое исследование проблем инвалидности и реабилитации инвалидов в Российской Федерации. Москва, 2009.

⁴ Обследование было проведено Всероссийской общественной организацией «Союз добровольцев России» в 2014-2015 гг. Всего было обследовано 2589 объектов.

⁵ Например, закон США – Americans with Disabilities Act (1990), закон Германии о равных возможностях для инвалидов – Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) от 27.04.2002.

⁶ Например, National Council on Disability был создан в 1978 г. как орган при Департаменте образования США, с 1984 г. – независимое федеральное агентство.

3. Создание специальных органов, которые функционируют в качестве координирующих органов между федеральными агентствами и общественностью по вопросам обеспечения доступной среды для инвалидов.

Например, в 1973 г. в США было создано независимое федеральное агентство (Access Board), которое занимается разработкой руководящих принципов проектирования и обеспечения доступной среды и разрабатывает стандарты доступности среды для инвалидов⁷.

4. Актуализация норм технического регулирования по приспособлению зданий и элементов городской среды для потребностей инвалидов.

Например, в Германии Институтом по стандартизации разработаны специальные своды правил⁸, которые затем транслируются в нормативные правовые акты (building codes) на региональном уровне (земель ФРГ).

В США Министерством юстиции утвержден регламент по обеспечению доступной среды для инвалидов и лиц с физическими недостатками (ADA 28 CFR 36), который стал обязательным для исполнения с 15 марта 2012 года⁹. Департаментом транспорта США в целях создания доступных транспортных услуг для инвалидов утвержден стандарт ADA DOT (2006 г.)¹⁰. Указанный стандарт дополняет техническое регулирование зданий и сооружений в США, которое отнесено к компетенции штатов, поэтому каждый штат разрабатывает свои строительные нормы и правила (building codes), некоторые штаты имеют отдельные кодексы доступности. Следует отметить, что большинство штатов не осуществляют дорогостоящую разработку строительных норм и правил, а используют полностью или частично модельные кодексы, разработанные негосударственными некоммерческими саморегулируемыми организациями. К таким организациям относится Совет по международным кодексам (ICC), который обеспечивает разработку единого набора комплексных и скоординированных национальных модельных строительных норм и стандартов, например доступные здания и помещения (ICC/ANSI A 117.1)¹¹.

5. Принятие на местном уровне концепции развития города, удобного для инвалидов.

Например, в Берлине в 2003 г. были разработаны и утверждены руководящие принципы развития города, удобного для инвалидов¹². Концепция развития города, удобного для инвалидов, преимущественно ориентирована на публичную сферу: доступность территории общего пользования (улицы, парки, скверы, набережные и т.д.), доступность общественного транспорта (метро, автобусы и т.д.), доступность объектов социальной инфраструктуры (больницы, школы и т.д.). При этом регулирование доступности для инвалидов частных зданий осуществляется нормами законодательства о градостроительной деятельности.

6. Создание инфраструктуры поддержки проектов преобразования городской среды на национальном и общеевропейском уровнях.

В частности, по заказу Европейской Комиссии разработана и периодически актуализируется Европейская концепция доступности (ЕСА). Координационная комиссия по продвижению доступности (СРПТ) разрабатывает методические рекомендации и руководства, которые используются в странах-участницах. Эти работы финансируются Европейской Комиссией¹³. Также создана международная сеть по продвижению концепции доступности (Concept for Accessibility Network), к которой присоединились и некоторые страны, не входящие в ЕС.

В числе новых приоритетов деятельности – развитие возможностей туризма для маломобильных групп населения. Возрастающее значение туризма, как фактора экономического развития и создания новых рабочих мест, а также повышение доли маломобильных групп населения в структуре туристических потоков сформировали дополнительные стимулы для преобразования среды европейских городов и ее адаптации к потребностям маломобильных

⁷ <http://www.access-board.gov/the-board>

⁸ DIN 18040 Конструкции доступных зданий, DIN 18024 Безбарьерное строительство, DIN 32975 Оформление визуальной информации в общественном пространстве для безбарьерного использования и др.

⁹ <http://www.ada.gov/regs2010/2010ADASTandards/2010ADASTandards.htm>

¹⁰ http://www.fta.dot.gov/12325_5936.html

¹¹ ICC A117.1-2009 Accessible and Usable Buildings and Facilities <http://codes.iccsafe.org/app/book/toc/ICC%20Standards/ICC%20A117.1-2009/index.html>

¹² <http://www.berlin.de/sen/soziales/themen/menschen-mit-behinderung/barrierefreiheit/>

¹³ Также с 2010 г. Европейской Комиссией учреждена ежегодная награда для города с доступной средой.

групп населения. Одним из известных результатов по этому направлению является комплексное преобразование городской среды Венеции – города, где решение такой задачи связано с особыми сложностями.

В странах СНГ наиболее интересным представляется опыт Республики Беларусь, в которой с 2010 г. действует государственный стандарт СТБ 2030-2010 «Среда обитания для физически ослабленных лиц. Основные положения», разработанный с учетом международного стандартов и зарубежного опыта, в первую очередь, опыта Германии. В указанном государственном стандарте зафиксирован принцип «непрерывности универсальной среды», в соответствии с которым в среде обитания не должно быть барьеров, непреодолимых или трудно преодолимых для любых категорий населения не только в границах отдельных общедоступных объектов, но и на путях движения, соединяющих эти объекты между собой¹⁴. Исходя из этого принципа ставятся задачи определения первоочередных объектов, которые должны быть адаптированы к потребностям физически ослабленных лиц, и формирования целостных непрерывных фрагментов универсальной безбарьерной среды обитания.

2. Современное состояние нормативного и технического регулирования доступности городской среды для инвалидов и других маломобильных групп населения в России

В России основным документом в части регламентирования требований, соблюдение которых направлено на обеспечение доступности зданий и сооружений для маломобильных групп населения, является документ технического регулирования – свод правил СП 59.13330.2012 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения» (Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001¹⁵). Такой свод правил (далее – СП 59.13330) разработан с учетом требований Международного олимпийского комитета, Международного паралимпийского комитета и международного опыта в системе других документов в области стандартизации, устанавливающих требования по доступности зданий, сооружений и объектов инфраструктуры для маломобильных групп населения, и отражает современные международные стандарты требований к доступности городской среды для инвалидов¹⁶.

СП 59.13330 предназначен для разработки проектных решений общественных, жилых и производственных зданий, которые должны обеспечивать для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения (далее также – маломобильные группы населения, МГН) равные условия жизнедеятельности с другими категориями населения. Требования СП 59.13330 необходимо учитывать при проектировании новых, реконструируемых, подлежащих капитальному ремонту и приспособляемых зданий и сооружений. Впервые в такой российский нормативный документ введен принцип «универсального проекта (дизайна)», что соответствует требованиям Конвенции ООН о правах инвалидов.

К сожалению, принцип непрерывной универсальной среды в этом документе не зафиксирован¹⁷. Более того, согласно п.1.2 СП 59.13330 «требования настоящего документа ... распространяются на функционально-планировочные элементы зданий и сооружений, их участки¹⁸ или отдельные помещения, доступные для МГН: входные узлы, коммуникации, пути эвакуации, помещения (зоны) проживания, обслуживания и места приложения труда, а также на их информационное и инженерное обустройство». Пути движения по участку должны стыковаться с внешними по отношению к участку транспортными и пешеходными коммуникациями,

¹⁴ Пункт 4.1 указанного государственного стандарта.

¹⁵ В корпус сводов правил, регулирующих доступность среды для маломобильных групп населения, входят также СП 35-101-2001 «Проектирование зданий и сооружений для маломобильных групп населения», СП 35-102-2001 «Жилая среда с планировочными элементами, доступными инвалидам», СП 35-103-2001 «Общественные здания и сооружения, доступные маломобильным посетителям и СП 35-104-2001 «Здания и помещения с местами труда для инвалидов», СП 140.13330.2012 «Городская среда. Правила проектирования для маломобильных групп населения», СП 137.13330.2012 «Жилая среда с планировочными элементами, доступными инвалидам. Правила проектирования». В настоящем обзоре доступность внутри зданий и сооружений, а также внутри жилых помещений рассматривается только в контексте обеспечения доступности городской среды и путей движения в ней.

¹⁶ Одним из разработчиков СП 59.13330.2012 была АНО «Оргкомитет «Сочи 2014».

¹⁷ Первый вариант проекта документа, представленный Министерством регионального развития Российской Федерации в 2011 г., содержал требования о количестве доступных маршрутов (п. 4.1.3) и устанавливал принцип «непрерывности пешеходных путей».

¹⁸ В утвержденной версии СП 59.13330 таких четких формулировок нет.

¹⁹ Согласно п. Б.49 СП 59.13330 «участок» определен как «территория, функционально связанная со зданием».

специализированными парковочными местами, остановками общественного транспорта (п. 4.1.3 СП 59.13330), однако напрямую требования СП 59.13330 на территории общего пользования не распространяются. Другой действующий свод правил – СП 140.13330 «Городская среда. Правила проектирования для маломобильных групп населения» решает данную проблему лишь частично.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»» установлено применение большей части положений СП 59.13330 **на обязательной основе**. К сожалению, положения СП 140.13330 «Городская среда. Правила проектирования для маломобильных групп населения» (далее – СП 140.13330) указанным постановлением не включены в перечень норм, применяемых на обязательной основе.

Иные действующие в настоящее время своды правил, регулирующие создание (проектирование, строительство, эксплуатацию) и эксплуатацию зданий и сооружений пока недостаточно скоординированы с СП 59.13330 и не адаптированы в части требований доступности зданий и сооружений для маломобильных групп населения.

Можно привести следующие примеры отсутствия координации между СП 59.13330 и иными документами:

1) в соответствии с требованиями СП 31-108-2002 «Мусоропроводы жилых и общественных зданий и сооружений» возможно размещение загрузочного клапана на промежуточных лестничных площадках¹⁹. При этом загрузочные клапаны допускается размещать через этаж, что делает невозможным пользование мусоропроводом МГН, проживающими на этажах, не оборудованных загрузочным клапаном;

2) установка пожарных кранов на путях эвакуации предусматривается на высоте от 1,2 до 1,5 м над полом, что недоступно для МГН²⁰;

3) нормами и правилами, регламентирующими проектирование и монтаж систем инженерного оборудования, не обеспечивается возможность пользования запорными устройствами и другим оборудованием МГН²¹;

4) правилами и нормами, регулирующими градостроительство, планировку и застройку поселений²², в частности, определено, что ширина дорожки должна быть кратной 0,75 м (ширина полосы движения одного человека), что также не учитывает потребности МГН.

Все это подтверждает высокую степень риска того, что безбарьерная доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения будет формироваться в отношении земельных участков и зданий, на них расположенных (в соответствии с СП 59.13330), но может быть не реализована в рамках территорий общего пользования (в соответствии с СП 140.13330.2012).

При этом представляется, что решение задачи создания такой безбарьерной среды исключительно документами технического регулирования, даже если в таких документах будут отражены все необходимые положения и эти документы будут скоординированы между собой, не приведет к желаемым результатам. Необходимо «встроить» вопросы формирования безбарьерной среды в логику территориального планирования, градостроительного регулирования и организации благоустройства территории. Это позволило бы не только устранять уже созданные барьеры, но и не допускать появления ошибок при принятии новых градостроительных решений.

¹⁹ Приложение А к указанному своду правил.

²⁰ П.5.4.2 СП 59.13330: «Приборы для открывания и закрытия дверей, горизонтальные поручни, а также ручки, рычаги, краны и кнопки различных аппаратов, отверстия торговых, питьевых и билетных автоматов, отверстия для чип-карт и других систем контроля, терминалы и рабочие дисплеи и прочие устройства, которыми могут воспользоваться МГН внутри здания, следует устанавливать на высоте не более 1,1 м и не менее 0,85 м от пола и на расстоянии не менее 0,4 м от боковой стены помещения или другой вертикальной плоскости».

²¹ СП 41-109-2005.

²² Пункт 9.23 СП 42.13330.2011.

3. Основные возможные направления и этапы формирования безбарьерной городской среды для маломобильных групп населения

Новая логика законодательного регулирования

Формирование безбарьерной городской среды для маломобильных групп населения (далее также – безбарьерная среда) возможно только на основе комплексного законодательного регулирования, то есть требования к безбарьерной среде должны устанавливаться не только нормами законодательства о социальной защите населения и о техническом регулировании, но и нормами законодательства о градостроительной деятельности, жилищного законодательства, законодательства о местном самоуправлении.

Между тем, в настоящее время программы градостроительного развития и программы создания безбарьерной среды реализуются параллельно. Обеспечение безбарьерной среды должно стать одним из основных принципов градостроительной деятельности, который должен реализовываться на всех этапах – от подготовки документов территориального планирования и градостроительного зонирования до эксплуатации и капитального ремонта объектов.

В первую очередь, представляется необходимым дополнить основные принципы законодательства о градостроительной деятельности (Градостроительный кодекс Российской Федерации, далее – ГрК РФ) положениями, предусматривающими создание среды обитания, адаптированной к возможностям инвалидов и других маломобильных групп населения. В настоящее время этими принципами предусмотрено только «обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения» (п.3 ст. 2 ГрК РФ), но не обеспечение «непрерывности универсальной среды». В связи с этим предлагается уточнить указанный принцип в части дополнения требованием о формировании непрерывной универсальной среды обитания, адаптированной к возможностям инвалидов и других МГН, под которой понимается не только возможность непосредственного доступа инвалидов к объектам социального и иного назначения, но и возможность безбарьерного передвижения инвалидов, в частности, от мест проживания до таких объектов и по территориям общего пользования (улицам, паркам и т.д.).

Требование формирования непрерывной универсальной среды, учитывающей потребности всех групп населения, в том числе инвалидов и других маломобильных групп, должно также стать неотъемлемым элементом законодательного регулирования благоустройства территории (сегодня в законодательстве о местном самоуправлении), для чего потребуются уточнить определение благоустройства территории, дополнить состав правил благоустройства территории городского округа, поселения соответствующими требованиями. Предлагается также рассмотреть возможность включения деятельности по благоустройству территорий в целом в состав градостроительной деятельности, то есть подлежащей регулированию в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

Необходимость создания для МГН равных условий жизнедеятельности должна регламентироваться не только на уровне проектных решений зданий и сооружений, но и на уровне проектов градостроительных решений. Представляется необходимым внести изменения в ГрК РФ, которые обеспечили бы «сквозную» реализацию принципа формирования непрерывной универсальной среды обитания, учитывающей потребности инвалидов и других МГН, при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории, нормативов градостроительного проектирования²³, проектной документации, а также при экспертизе проектной документации, выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию, проведении государственного строительного надзора и осуществлении строительства.

При этом также должна быть решена отмеченная выше проблема недостаточной согласованности документов технического регулирования (сводов правил) между собой, наличия, с

²³ Содержание нормативов градостроительного проектирования отображается в градостроительном плане земельного участка (ст.44 ГрК РФ) и является основой для архитектурно-строительного проектирования.

одной стороны, дублирования, а с другой – неурегулированных вопросов в таких документах. Необходимо провести инвентаризацию всего корпуса сводов правил, регулирующих формирование безбарьерной среды, обеспечить координацию всех требований сводов правил, направленных на обеспечение безопасности передвижения инвалидов и иных МГН за пределами зданий и сооружений, в том числе дополнив своды правил недостающими требованиями, выполнение которых на обязательной основе обеспечит минимальные, но принципиально необходимые требования к формированию каркаса целостной непрерывной универсальной среды, учитывающей, в том числе, потребности инвалидов и иных маломобильных групп населения.

Реализация программ формирования безбарьерной среды на региональном и местном уровнях

Конечной целью законодательного регулирования является не только формирование безбарьерной среды в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов, но и постепенное обеспечение такой среды в рамках благоустройства уже застроенных территорий населенных пунктов. Создание такой среды потребует времени и затрат, в том числе в зависимости от стартового состояния градостроительной среды, различных бюджетных возможностей и других существенных факторов. При этом важно учитывать, что не ко всем земельным участкам и объектам необходимо обеспечивать доступ, в том числе на некоторых земельных участках и объектах невозможно обеспечить безопасность для МГН (в частности на земельных участках, на которых осуществляются строительные работы, или на объектах производственного назначения, на которых не разрешена деятельность инвалидов).

Такая цель может быть достигнута только на местном уровне в результате поэтапной реализации программы, учитывающей специфику каждого муниципального образования.

На первом этапе органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления должны обеспечить внесение изменений (в соответствии с их полномочиями и с учетом модернизированного законодательного регулирования на федеральном уровне) в правила землепользования и застройки, региональные и местные нормативы градостроительного проектирования, правила благоустройства территорий в целях установления требований к безбарьерной доступности зданий и сооружений, в том числе жилых зданий, объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, а также безбарьерности передвижения по территориям общего пользования для инвалидов и других маломобильных групп населения.

На втором этапе необходимо синхронизировать мероприятия по подготовке проектов благоустройства в целях оборудования территорий общего пользования для безопасного передвижения инвалидов и других МГН от мест проживания до объектов социального и иного назначения с подготовкой документации по планировке территории, обеспечивающей формирование непрерывных маршрутов передвижения МГН от мест проживания до объектов социального и иного назначения.

Определение места задач по формированию безбарьерной среды в системе документов градостроительного проектирования, их последовательной реализации требует подготовки на регулярной основе предложений к плану реализации генерального плана с увязкой таких предложений с бюджетным планированием и синхронизацией с подготовкой проектов благоустройства территории.

Фактически речь идет об установлении требований (стандартов) качества градостроительной среды с возможной дифференциацией по районам города и поэтапном ужесточении таких требований в целях постепенного создания на территории населенного пункта (в том числе на уже застроенных территориях) непрерывных фрагментов такой среды при безусловном соблюдении таких требований при развитии новых территорий, новом строительстве или реконструкции объектов, проведении работ по благоустройству территорий.

По своей сути, требования к качеству градостроительной среды – это инструмент планирования и контроля за исполнением плана по постепенному обеспечению безбарьерной среды, основанный на проектном подходе.

Непрерывный маршрут – исходный элемент безбарьерной городской среды

Таким образом, основным элементом безбарьерной городской среды должен стать *непрерывный маршрут движения – фрагмент непрерывной универсальной среды*. Именно количество таких маршрутов (а не просто количество отдельных приспособленных объектов) должно определять степень адаптированности городской среды к потребностям инвалидов и других маломобильных групп населения.

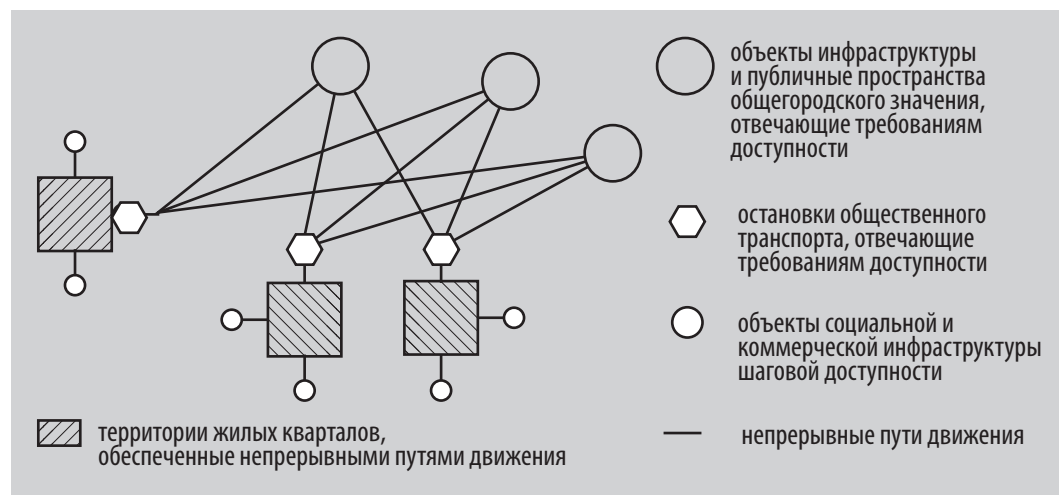
Можно выделить два типа таких маршрутов.

Маршруты первого типа описывают пути движения от выхода из жилого помещения в многоквартирном доме до объектов рекреационной инфраструктуры в пределах жилого квартала, ближайших объектов социальной и коммерческой инфраструктуры, достижение которых не предполагает использование общественного транспорта, а также до ближайшей остановки общественного транспорта, приспособленной для использования маломобильными группами населения. Проведенный анализ позволил выявить на таких маршрутах до 18 элементов, в рамках которых могут возникать барьеры, исключающие возможность использования маршрута инвалидом или другим маломобильным человеком.

Маршруты второго типа описывают пути движения от общегородского объекта социальной инфраструктуры или сферы услуг, приспособленного с учетом потребностей маломобильных групп населения, до ближайшей остановки общественного транспорта. Всего на маршруте второго типа можно выделить до 7 элементов, в рамках которых могут возникать барьеры, исключающие возможность использования маршрута инвалидом или другим маломобильным человеком.

На рис. 2 представлена предлагаемая модель формирования безбарьерной среды, основанная на сети непрерывных путей (маршрутов) движения.

Рисунок 2 – Предлагаемая модель формирования безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных граждан



Идентификация и учет таких маршрутов, которые не являются «традиционным» объектом муниципального управления, требуют специальных подходов. Очевидно, что необходимы формальные требования, которым должны отвечать такие маршрут²⁴, но реальная деятельность по формированию таких маршрутов будет эффективна только при участии некоммерче-

²⁴ В том числе с учетом опыта Оргкомитета «Сочи 2014» по стимулированию добровольной сертификации объектов и маркировке таких объектов.

ских и общественных организаций, чья деятельность нацелена на поддержку маломобильных групп населения, в том числе объединений инвалидов.

Такие организации могли бы играть важную роль:

- при определении приоритетов и последовательности проведения мероприятий региональных и муниципальных программ по повышению доступности городской среды для МГН;

- при контроле сроков и качества выполненных мероприятий;

- при проведении паспортизации и аудита непрерывных фрагментов безбарьерной среды.

Важным элементом сформированного маршрута должна стать визуальная навигация на основе единой геоинформационной системы (карты) доступности городской среды для инвалидов и других маломобильных групп населения, что также требует активного участия некоммерческих организаций и общественных объединений инвалидов. Такая карта могла бы быть создана на базе:

- существующих карт доступности городской среды²⁵. К преимуществам этого ресурса можно отнести возможность он-лайн участия в информационном наполнении ресурса любого зарегистрированного пользователя;

- портала «Госуслуги». К преимуществам портала следует отнести его популярность, возможность идентификации пользователей, наличие приложений для мобильных устройств, доступность для граждан, не имеющих домашнего выхода в Интернет;

- Яндекс карты. Портал Яндекс выпустил большое количество мобильных приложений, связанных с картами²⁶. Дополнительная тематическая карта по доступности городской среды позволит оптимизировать маршруты передвижения инвалидов и других маломобильных групп населения с учетом доступности для них территорий общего пользования, остановок общественного транспорта и самого общественного транспорта, оборудованного для маломобильных групп населения.

Такая геоинформационная система (карта) могла бы быть использована не только для фиксации сложившегося состояния доступности городской среды, но и для определения приоритетных направлений ее совершенствования.

Например, органы социальной защиты могли бы передавать мобильным операторам номера сотовых телефонов инвалидов с группировкой по видам заболеваний (с согласия инвалидов), мобильные операторы – на регулярной основе предоставлять записи маршрутов на карте муниципального образования.

Карты наиболее востребованных маршрутов для маломобильных граждан может быть сформирована и с использованием портала «Госуслуги». Для этого на портале необходимо будет подтвердить группу инвалидности (с указанием нозологии) и номер мобильного телефона, которым пользуется инвалид, после чего скоординировать работу портала «Госуслуги» с операторами мобильной связи.

Показатели обеспеченности городских пространств непрерывными маршрутами движения должны лечь в основу системы комплексных индикаторов доступности городской среды для инвалидов и других МГН, дополнив и частично заменив существующие сегодня отраслевые показатели доступности.

Для этого предлагается предусмотреть разработку на федеральном, региональном и местном уровнях²⁷:

- 1) интегральных (межведомственных) показателей доступности городской среды, в том числе:

- интегральных показателей внутриквартальной доступности;

- интегральных показателей доступности объектов инфраструктуры первичного звена;

²⁵ Например, <http://kartadostupnosti.ru>

²⁶ Пробки, навигатор, общественный транспорт, такси и т.п.

²⁷ Необходимо внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2015 г. №599 «О порядке и сроках разработки федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления мероприятий по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в установленных сферах деятельности».

- интегральных показателей доступности объектов инфраструктуры общегородского значения, обеспечивающих возможность оценивания обеспеченности населенных пунктов фрагментами непрерывной универсальной среды;

2) показателей фактического использования инвалидами и другими маломобильными группами населения ключевых объектов и элементов городской среды, участия в мероприятиях, проводимых на территориях публичных пространств.

Такие интегральные показатели доступности городской среды могли бы быть включены в состав индикаторов оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления²⁸.

²⁸ Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

В.Ю. Прокофьев, канд. техн. наук
директор направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

И.В. Колесников, канд. техн. наук
руководитель проекта направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

ОЦЕНКА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ДЛЯ ИНВЕСТОРОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

В статье представлены результаты оценки информационной открытости для инвесторов государственных и муниципальных предприятий водоснабжения и водоотведения, проведенной Институтом экономики города в 2016 году по специально разработанной для этих целей методике. Оценка проводилась по следующим направлениям: правовое регулирование деятельности таких предприятий, финансирование их операционной и инвестиционной деятельности, финансовое положение, качество предоставления услуг потребителям, соблюдение санитарных норм и экологических требований, состояние имущества в сфере водоснабжения и водоотведения. Также приведено сравнение результатов оценки 2016 года с повторно проведенной аналогичной оценкой в 2017 году. Результаты оценки показывают недостаточный уровень открытости: значительная часть соответствующей информации либо недоступна на сайтах рассматриваемых предприятий, либо не всегда актуальна.

ВВЕДЕНИЕ

Объекты коммунальной инфраструктуры в сфере водоснабжения и водоотведения находятся в изношенном состоянии. Доля водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, составляет более 40%¹. При этом ежегодные инвестиционные потребности в сфере водоснабжения и водоотведения составляют более 200 млрд рублей².

Государство определило направление решения данной проблемы – привлечение частных инвестиций в коммунальную инфраструктуру и передача объектов водопроводно-канализационного хозяйства, эксплуатацию которых осуществляют государственные и муниципальные предприятия и управление которыми признано неэффективным, в управление частному бизнесу на основе концессионных соглашений³.

Для прихода частного бизнеса в сферу водопроводно-канализационного хозяйства потенциальный инвестор должен иметь возможность предварительно понять и оценить текущую ситуацию на основе информации, размещаемой в открытом доступе государственными и муниципальными предприятиями водоснабжения и водоотведения.

В 2016 году и повторно в 2017 году Институт экономики города провел оценку открытости такой информации для инвесторов государственных и муниципальных предприятий водоснабжения и водоотведения. Первый раунд оценки в 2016 году был проведен в отношении 25 таких предприятий в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации.

¹ По данным форм федерального статистического наблюдения №1-водопровод и №1-канализация.

² Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р.

³ План действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2011 года № 1493-р.

Оценка была проведена на основе специально разработанной методики оценки открытости информации для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения.

1. Отбор городов и предприятий для оценки открытости

Отбор городов и действующих на их территориях предприятий водоснабжения и водоотведения в целях проведения оценки открытости осуществлялся исходя из следующих критериев:

- город является административным центром (столицей) субъекта Российской Федерации и имеет численность населения не более 1 млн чел.⁴;
- предприятие водоснабжения и водоотведения является государственным или муниципальным унитарным предприятием и осуществляет свою деятельность в данном городе.

По результатам анализа организационно-правовых форм предприятий водоснабжения и водоотведения, осуществляющих деятельность на территории таких городов – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, выяснилось, что указанным выше критериям отвечают 42 города.

В целях формирования территориально представительной выборки городов и предприятий, отвечающих установленным выше критериям, отбирались города с различной численностью населения из разных федеральных округов в зависимости от численности населения этих городов: 1) города с численностью населения от 600 тыс. человек до 1 млн человек; 2) города с численностью населения от 300 тыс. человек до 600 тыс. человек; 3) города с численностью населения от 100 тыс. человек до 300 тыс. человек и 4) города с численностью населения менее 100 тыс. человек.

В соответствии с описанным подходом были отобраны 25 городов, а именно:

- из городов первой группы (всего 6 городов) отобраны следующие 5: Ижевск и Саратов (Приволжский федеральный округ), Иркутск (Сибирский федеральный округ), Владивосток и Хабаровск (Дальневосточный федеральный округ);
- из городов второй группы (всего 18 городов) отобраны следующие 14: Белгород, Брянск, Владимир, Курск, Рязань, Смоленск (Центральный федеральный округ), Архангельск, Вологда, Калининград, Мурманск (Северо-Западный федеральный округ), Астрахань (Южный федеральный округ), Ставрополь (Северо-Кавказский федеральный округ), Саранск (Приволжский федеральный округ) и Улан-Удэ (Сибирский федеральный округ).
- из городов третьей группы (всего 11 городов) отобраны следующие 4: Кострома (Центральный федеральный округ), Великий Новгород (Северо-Западный федеральный округ), Йошкар-Ола (Приволжский федеральный округ) и Петропавловск-Камчатский (Дальневосточный федеральный округ);
- из городов четвертой группы (всего 7 городов) отобраны следующие 2: Ханты-Мансийск (Уральский федеральный округ) и Магадан (Дальневосточный федеральный округ).

2. Предмет оценки открытости для инвесторов информации предприятий водоснабжения и водоотведения

Под *открытостью информации для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения* понимается наличие на сайте такого предприятия в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации, необходимой и достаточной для оценки:

- нормативно-правовой среды, в которой работает предприятие;
- инвестиционной и операционной деятельности предприятия;
- финансового положения предприятия;
- качества водоснабжения и водоотведения, осуществляемого предприятием;
- исполнения предприятием санитарных и экологических требований законодательства;

⁴ Для проведения оценки были исключены субъекты Российской Федерации – города федерального значения, административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации с численностью населения более 1 миллиона человек, а также столица Республики Крым. Такой подход был выбран для обеспечения хотя бы примерной сопоставимости условий деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения, в отношении которых проводится оценка.

- состояния централизованных систем водоснабжения и водоотведения, эксплуатацию которых осуществляет предприятие.

Поэтому для оценки информационной открытости были выделены следующие шесть направлений:

1. Правовое регулирование деятельности предприятий.
2. Финансирование операционной и инвестиционной деятельности предприятий.
3. Финансовое положение предприятий.
4. Качество предоставления предприятиями услуг потребителям.
5. Соблюдение предприятиями санитарных норм и экологических требований.
6. Состояние имущества в сфере водоснабжения и водоотведения.

Данные направления позволяют охватить наиболее важные для инвесторов аспекты деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения. В соответствии с разработанной методикой каждое из таких направлений характеризуется определенным набором показателей, отражающих наличие на сайте предприятия соответствующих документов или информации. Такие показатели представлены в таблице 1.

Большинство показателей для оценки открытости информации предприятий водоснабжения и водоотведения определено на основе перечня информации, которая может быть получена на сайтах предприятий водоснабжения и водоотведения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в соответствии со Стандартами раскрытия информации в сфере водоснабжения и водоотведения⁵.

Такие показатели оценки, как объем воды, подаваемой потребителям с очисткой ниже нормативной, объем стоков, сбрасываемых в водные объекты с очисткой ниже нормативной, протяженность водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, протяженность водопроводных и канализационных сетей, заменяемых ежегодно, информация о состоянии водозаборных и очистных сооружений, а также о состоянии водопроводных насосных станций, о состоянии канализационных насосных станций и очистных сооружений канализации не включены согласно указанным стандартам в перечень раскрываемой информации. Тем не менее, чтобы иметь возможность предварительно оценить состояние систем водоснабжения и водоотведения данная информация является важной для потенциального инвестора. Поэтому эти показатели также были выбраны для оценки информационной открытости предприятий.

Таблица 1 – Показатели оценки открытости информации для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения по направлениям оценки

№№	НАПРАВЛЕНИЯ ОЦЕНКИ	ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ (отражающие размещение на сайте предприятия следующих документов или информации)
1.	Правовое регулирование деятельности предприятий	<ol style="list-style-type: none"> 1. Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования 2. Схема водоснабжения и водоотведения 3. Инвестиционная программа предприятия 4. Решение органа местного самоуправления о наделении организации, осуществляющей холодное водоснабжение и водоотведение, статусом гарантирующей организации
2	Финансирование операционной и инвестиционной деятельности предприятий	<p>В сфере водоснабжения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Выручка от водоснабжения, включая объемы выручки от подключения объектов капитального строительства к сетям водоснабжения 2. Себестоимость водоснабжения 3. Расходы на электрическую энергию (мощность), используемую в технологическом процессе водоснабжения 4. Расходы на оплату труда и обязательные отчисления 5. Валовая прибыль (убыток) от продажи товаров и услуг по водоснабжению

⁵ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 января 2013 года № 6.

Продолжение табл. 1

№№	НАПРАВЛЕНИЯ ОЦЕНКИ	ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ (отражающие размещение на сайте предприятия следующих документов или информации)
		<p>6. Объем поднятой воды</p> <p>7. Объем отпущенной воды всем группам потребителей</p> <p>8. Объем отпущенной воды, определенный по приборам учета и расчетным путем</p> <p>9. Среднесписочная численность персонала в сфере водоснабжения</p> <p>10. Расход воды на собственные (в том числе хозяйственно-бытовые) нужды</p> <p>11. Величина и срок действия утвержденных тарифов в сфере водоснабжения, включая тарифы на подключение к централизованной системе водоснабжения</p> <p>В сфере водоотведения:</p> <p>1. Выручка от водоотведения, включая объемы выручки от подключения объектов к сетям водоотведения</p> <p>2. Себестоимость водоотведения</p> <p>3. Расходы на покупаемую электрическую энергию (мощность), используемую в технологическом процессе водоотведения</p> <p>4. Расходы на оплату труда и обязательные отчисления</p> <p>5. Валовая прибыль (убыток) от продажи товаров и услуг по водоотведению</p> <p>6. Объем сточных вод, принятых от всех потребителей</p> <p>7. Среднесписочная численность персонала в сфере водоотведения</p> <p>8. Величина и срок действия утвержденных тарифов в сфере водоотведения, включая тарифы на подключение к централизованной системе водоотведения</p>
3.	Финансовое положение предприятий	<p>1. Бухгалтерский баланс</p> <p>2. Отчет о финансовых результатах</p> <p>3. Отчет об изменениях капитала</p> <p>4. Отчет о движении денежных средств</p> <p>5. Отчет о целевом использовании средств</p>
4.	Качество предоставления предприятиями услуг потребителям	<p>В сфере водоснабжения:</p> <p>1. Объем воды, пропущенной через очистные сооружения</p> <p>2. Объем воды, очищенной до нормативного уровня</p> <p>3. Количество заявок, поданных на подключение, и количество заключенных договоров о подключении</p> <p>4. Средняя продолжительность рассмотрения заявлений о подключении</p> <p>В сфере водоотведения:</p> <p>1. Объем сточных вод, пропущенных через очистные сооружения</p> <p>2. Объем сточных вод, очищенных до нормативного уровня</p> <p>3. Количество заявок поданных на подключение и количество заключенных договоров о подключении</p> <p>4. Средняя продолжительность рассмотрения заявлений о подключении</p>
5.	Соблюдение предприятиями санитарных норм и экологических требований	<p>В сфере водоснабжения:</p> <p>1. Количество проведенных проб качества воды по следующим показателям: мутность, цветность, хлор остаточный общий, в том числе хлор остаточный связанный и хлор остаточный свободный, общие колиформные бактерии, термотолерантные колиформные бактерии</p> <p>2. Количество проб, выявивших несоответствие холодной воды санитарным нормам (предельно допустимой концентрации) в соотношении с общим количеством проведенных проб качества воды, по следующим показателям: мутность, цветность, хлор остаточный общий, в том числе хлор остаточный связанный и хлор остаточный свободный, общие колиформные бактерии, термотолерантные колиформные бактерии</p> <p>3. Объем воды, подаваемой потребителям с очисткой ниже нормативной</p>

Окончание табл. 1

№№2	НАПРАВЛЕНИЯ ОЦЕНКИ	ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ (отражающие размещение на сайте предприятия следующих документов или информации)
		<p>В сфере водоотведения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Количество проведенных проб на сбросе очищенных (частично очищенных) сточных вод по следующим показателям: взвешенные вещества, БПК5, аммоний-ион, нитрит-анион, фосфаты (по Р), нефтепродукты, микробиология 2. Количество проведенных проб, выявивших несоответствие очищенных (частично очищенных) сточных вод санитарным нормам (предельно допустимой концентрации) на сбросе очищенных (частично очищенных) сточных вод в соотношении с общим количеством проведенных проб на сбросе очищенных (частично очищенных) сточных вод по следующим показателям: взвешенные вещества, БПК5, аммоний-ион, нитрит-анион, фосфаты (по Р), нефтепродукты, микробиология 3. Объем стоков, сбрасываемых в водные объекты с очисткой ниже нормативной
6.	Состояние имущества в сфере водоснабжения и водоотведения	<p>В сфере водоснабжения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Протяженность водопроводных сетей (в однострубно́м исчислении) 2. Количество аварий на водопроводных сетях 3. Потери воды в сетях 4. Расход электроэнергии на представление услуги водоснабжения 5. Протяженности водопроводных сетей, нуждающихся в замене 6. Протяженность водопроводных сетей, заменяемых ежегодно 7. Информация о состоянии водозаборных и очистных сооружений, а также о состоянии водопроводных насосных станций <p>В сфере водоотведения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Протяженность канализационных сетей (в однострубно́м исчислении) 2. Количество аварий на канализационных сетях 3. Расход электрической энергии, на представление услуг водоотведения 4. Протяженность канализационных сетей, нуждающихся в замене 5. Протяженность канализационных сетей, заменяемых ежегодно 6. Информация о состоянии канализационных насосных станций и очистных сооружений канализации

3. Методика оценки открытости информации для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения

Открытость для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения оценивается по критериям доступности информации и ее актуальности.

На первом этапе оценивается доступность и актуальность информации по каждому показателю оценки в соответствии со следующим подходом.

Индикатор доступности информации по каждому из рассматриваемых показателей может принимать, за одним исключением, два значения:

- если информация размещена на сайте предприятия, то $I_d = 2$;
- если информация отсутствует на сайте предприятия, то $I_d = 0$.

Исключение заключается в том, что при оценке доступности информации о финансировании операционной и инвестиционной деятельности предприятия в случае, если информация о выручке от водоснабжения или водоотведения раскрыта, но не определено, включены ли в выручку доходы от подключения объектов капитального строительства, значение индикатора доступности информации принимается равным 1.

Индикатор актуальности информации по каждому из рассматриваемых показателей может принимать два значения:

- если информация присутствует на сайте предприятия в актуальном состоянии, то $I_a = 2$;
- если информация на сайте предприятия неактуальна, то $I_a = 0$.

Актуальность информации означает, что на сайте предприятия размещена соответствующая информация за отчетный год, предыдущий году, в котором проводится оценка, за исключением случая, когда оценка проводится в течение первого квартала текущего года⁶. В последнем случае актуальной признается информация за отчетный год, предшествующий предыдущему году, в котором проводится оценка⁷.

В соответствии с методикой не проводится оценка актуальности информации по показателям направления открытости информации о правовом регулировании деятельности предприятия водоснабжения и водоотведения, поскольку определить актуальность размещенных на сайте предприятия документов, которые выделены в качестве показателей оценки, не представляется возможным.

На втором этапе оценка открытости информации осуществляется расчетным путем по каждому направлению оценки (по каждой группе показателей соответствующего направления).

Индекс открытости информации предприятия по направлению оценки рассчитывается по значениям индексов доступности информации предприятия по направлению оценки (I_d) и актуальности информации предприятия по направлению оценки (I_a) по следующим формулам:

$$I = 0,4 \times I_d + 0,6 \times I_a,$$

$$I_d = I_{d_{\text{сумм}}} / I_{d_{\text{max}}} \times 100,$$

$$I_a = I_{a_{\text{сумм}}} / I_{a_{\text{max}}} \times 100, \text{ где:}$$

I – индекс открытости информации предприятия по результатам оценки по всем показателям соответствующего направления оценки (%);

I_d – индекс доступности информации предприятия по всем показателям по данному направлению (%);

I_a – индекс актуальности информации предприятия по всем показателям по данному направлению (%);

$I_{d_{\text{сумм}}}$, $I_{a_{\text{сумм}}}$ – сумма значений индикаторов по всем показателям оценки соответствующего направления по критерию доступности, по критерию актуальности соответственно (баллы);

$I_{d_{\text{max}}}$, $I_{a_{\text{max}}}$ – максимальное значение суммарной оценки, которое может быть получено предприятием по всем показателям оценки соответствующего направления по критерию доступности, по критерию актуальности соответственно (баллы);

0,4 и 0,6 – весовые коэффициенты для индекса доступности и индекса актуальности информации предприятия по всем показателям по направлению соответственно с учетом их степени важности в общей оценке открытости предприятия водоснабжения и водоотведения.

В рамках данного исследования актуальность информации рассматривалась как несколько более важный критерий, нежели доступность информации, поскольку раскрытие на сайте предприятия устаревшей информации может вводить инвестора в заблуждение. Поэтому для индекса доступности применялся весовой коэффициент 0,4, а для индекса актуальности – 0,6.

Поскольку оценка актуальности информации по направлению оценки открытости информации о правовом регулировании деятельности предприятия водоснабжения и водоотведения не проводится, то в данном случае в формуле расчета индекса открытости информации по данному направлению индексу доступности информации присваивается весовой коэффициент 1, а индексу актуальности – весовой коэффициент 0.

Максимальное значение индекса открытости информации предприятия водоснабжения и водоотведения по одному направлению оценки, рассчитанное по вышеуказанным формулам, может составить 100%, минимальное – 0%.

⁶ В рамках данной работы оценка проводилась в сентябре 2016 г.

⁷ Например, при проведении оценки в первом квартале на сайте предприятия может отсутствовать годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность за предыдущий год, поскольку такая отчетность в соответствии с подпунктом 5 пункта 1 статьи 23 Налогового кодекса Российской Федерации представляется в налоговый орган не позднее трех месяцев после окончания отчетного года.

В зависимости от величины индекса открытости информации по каждому направлению оценки каждому предприятию водоснабжения и водоотведения присваивается *рейтинг по направлению оценки* – А, В или С:

1) рейтинг А присваивается предприятию, если величина индекса открытости информации по направлению составляет более 70%, то есть такой рейтинг присваивается лучшим предприятиям по данному направлению оценки;

2) рейтинг В присваивается предприятию, если величина индекса открытости информации по направлению составляет от 35 до 70%;

3) рейтинг С присваивается предприятию, если величина индекса открытости информации по направлению составляет менее 35%, то есть такой рейтинг присваивается худшим предприятиям по данному направлению оценки.

Таким образом, по результатам оценки на втором этапе предприятию присваивается шесть рейтингов (по одному на каждое из шести направлений оценки).

На третьем этапе оценка открытости информации для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения проводится *по всем шести направлениям* путем построения *общего рейтинга* предприятия водоснабжения и водоотведения.

Для этого сначала буквенные значения рейтингов по каждому направлению оценки переводятся в числовые значения следующим образом (с учетом того, что рейтинг А по направлению оценки характеризует лучшие предприятия по такому направлению, а рейтинг С – худшие предприятия):

- рейтингу А присваивается значение 5;
- рейтингу В – значение 3;
- рейтингу С – значение 0.

Затем определяется сумма таких числовых значений рейтингов предприятия по всем шести направлениям оценки.

Максимальная сумма значений рейтингов предприятия по всем шести направлениям оценки может составить 30, минимальная – 0. Если сумма значений рейтингов по всем направлениям составляет более 24, то предприятию водоснабжения и водоотведения присуждается общий рейтинг I, от 19 до 24 – общий рейтинг II, от 13 до 18 – общий рейтинг III, от 7 до 12 – общий рейтинг IV, менее 6 – общий рейтинг V.

Таким образом, на завершающем этапе оценки предприятию присваивается *один из пяти общих рейтингов*: общий рейтинг I – лучшие предприятия по всем направлениям оценки, общий рейтинг V – худшие предприятия по всем направлениям оценки.

4. Результаты оценки открытости информации для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения

Для оценки открытости информации для каждого отобранного предприятия водоснабжения и водоотведения в соответствии с разработанной методикой на основе анализа информации, размещенной такими предприятиями в сети «Интернет», были определены значения индикаторов доступности и актуальности информации по каждому показателю оценки⁸. На основании значений таких индикаторов доступности и актуальности информации для каждого оцениваемого предприятия были подсчитаны индексы оценки открытости по направлениям, а также определены соответствующие им рейтинги по направлениям оценки и общие рейтинги по всем направлениям оценки.

По результатам оценки открытости (см. таблицу 2):

- общий рейтинг I не был присужден ни одному из предприятий;
- 13 предприятиям присужден общий рейтинг II – это предприятия из Белгорода, Брянска, Великого Новгорода, Вологды, Иркутска, Костромы, Петропавловска-Камчатского, Рязани, Саранска, Ставрополя, Улан-Удэ, Хабаровска и Ханты-Мансийска;

⁸ Значения индикаторов доступности и актуальности информации по каждому показателю см. на сайте Института экономики города: http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/ocenka_otkrytosti_predpriyatij_vodosnabzheniya_i_vodoootvedeniya_ieg_2016_0.pdf

- общий рейтинг III присужден 5 предприятиям из Владивостока, Калининграда, Мурманска, Саратова и Смоленска;
- общий рейтинг IV присужден 5 предприятиям из Астрахани, Владимира, Ижевска, Йошкар-Олы и Курска;
- предприятия из Архангельска и Магадана признаны худшими при оценке их информационной открытости, им присужден общий рейтинг V.

Таблица 2 – Результаты оценки открытости информации для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения

№ №	ГОРОД	НАИМЕНОВАНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ	ИНДЕКСЫ ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИИ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ ОЦЕНКИ, %						РЕЙТИНГИ ПО НАПРАВ- ЛЕНИЯМ ОЦЕНКИ	ОБЩИЙ РЕЙТИНГ
			1	2	3	4	5	6		
1	Архангельск	МУП ⁹ «Водоканал»	0	40	40	0	0	6	СВВССС	V
2	Астрахань	МУП «Астрводоканал»	25	46	100	20	27	34	СВАССС	IV
3	Белгород	ГУП ¹⁰ «Белводоканал»	25	100	100	75	67	39	САААВВ	II
4	Брянск	МУП «Брянский городской водоканал»	25	100	80	68	67	54	СААВВВ	II
5	Великий Новгород	МУП «Новгородский водоканал»	25	100	40	75	50	46	САВАВВ	II
6	Владивосток	КГУП «Приморский водоканал»	25	100	80	50	67	31	СААВВС	III
7	Владимир	МУП «Владимир- водоканал»	25	46	32	75	27	22	СВСАСС	IV
8	Вологда	МУП ЖКХ «Вологдагор- водоканал»	25	100	80	75	67	54	САААВВ	II
9	Ижевск	МУП «Ижводоканал»	50	46	16	75	27	34	ВВСАСС	IV
10	Йошкар-Ола	МУП «Водоканал» г. Йошкар-Олы	25	46	100	20	27	22	СВАССС	IV
11	Иркутск	МУП «Водоканал» г. Иркутска	25	100	100	50	67	69	СААВВВ	II
12	Калининград	МП КХ «Водоканал»	25	100	28	75	27	69	САСАСВ	III
13	Кострома	МУП «Костромагор- водоканал»	25	100	100	50	67	66	СААВВВ	II
14	Курск	МУП «Курскводоканал»	25	46	80	15	27	28	СВАССС	IV
15	Магадан	МУП «Водоканал»	0	46	16	15	27	15	СВСССС	V
16	Мурманск	ГОУП «Мурманск- водоканал»	25	100	40	50	27	54	САВВСВ	III
17	Петропавловск- Камчатский	ГУП КК «Петропавлов- ский водоканал»	25	100	100	75	67	66	САААВВ	II
18	Рязань	МП «Водоканал города Рязани»	0	100	80	75	67	39	САААВВ	II
19	Саранск	МП «Саранскгор- водоканал»	25	100	100	75	50	54	САААВВ	II
20	Саратов	МУПП «Саратовводо- канал»	0	100	0	75	67	39	САСАВВ	III

⁹ МУП – муниципальное унитарное предприятие.

¹⁰ ГУП – государственное унитарное предприятие.

Окончание табл. 2

№ №	ГОРОД	НАИМЕНОВАНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ	ИНДЕКСЫ ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИИ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ ОЦЕНКИ, %						РЕЙТИНГИ ПО НАПРАВ- ЛЕНИЯМ ОЦЕНКИ	ОБЩИЙ РЕЙТИНГ
			1	2	3	4	5	6		
21	Смоленск	СМУП «Горводоканал»	0	100	100	50	50	31	СААВВС	III
22	Ставрополь	МУП «Водоканал»	50	100	40	75	50	69	ВАВАВВ	II
23	Улан-Удэ	МУП «Водоканал»	25	100	80	38	50	46	СААВВВ	II
24	Хабаровск	МУП «Водоканал»	25	100	80	75	67	37	СААААВ	II
25	Ханты-Мансийск	МУП «Водоканал»	0	100	80	75	50	54	САААВВ	II

Открытость информации по отдельным направлениям оценки

На достаточно высоком уровне можно оценить открытость информации о финансировании операционной и инвестиционной деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения. Высший рейтинг А по этому направлению оценки присужден 72% предприятий, низший рейтинг С не был присвоен ни одному из предприятий.

Результаты оценки доступности информации о финансировании операционной и инвестиционной деятельности предприятий показали, что, как в сфере водоснабжения, так и в сфере водоотведения, все предприятия получили высшую оценку 2.

Анализ актуальности информации о финансировании операционной и инвестиционной деятельности предприятий показал, что такая информация, как в сфере водоснабжения, так и в сфере водоотведения, у большинства предприятий является актуальной. При этом у предприятий из Архангельска, Астрахани, Владимира, Ижевска, Йошкар-Олы, Курска, Магадана информация о финансировании операционной и инвестиционной деятельности, как в сфере водоснабжения, так и в сфере водоотведения, являясь доступной, в то же время – неактуальна (см. рисунок 1 и рисунок 2).

Рисунок 1 – Распределение предприятий водоснабжения и водоотведения по актуальности информации о финансировании их операционной и инвестиционной деятельности в сфере водоснабжения



Рисунок 2 – Распределение предприятий водоснабжения и водоотведения по актуальности информации о финансировании их операционной и инвестиционной деятельности в сфере водоотведения



На среднем уровне можно оценить ситуацию с открытостью **информации о финансовом положении предприятий**. Высший рейтинг А по этому направлению оценки присужден 64% предприятий, низший рейтинг С – 20% предприятий. Информация о финансовом положении предприятий в объеме, определенном методикой оценки открытости информации, доступна у предприятий из следующих городов – Архангельска, Астрахани, Белгорода, Йошкар-Олы, Иркутска, Костромы, Петропавловска-Камчатского, Саранска и Смоленска. Бухгалтерский баланс и отчет о финансовых результатах разместили все предприятия, за исключением предприятия из Саратова. Отчет об изменении капитала и отчет о движении денежных средств не разместили предприятия из Великого Новгорода, Ижевска, Калининграда, Магадана, Мурманска, Саратова, Ставрополя. Отчет о целевом использовании средств разместили лишь 9 из 25 предприятий (см. рисунок 3).

Рисунок 3 – Распределение предприятий водоснабжения и водоотведения по доступности информации об их финансовом положении



Анализ актуальности информации о финансовом положении предприятий водоснабжения и водоотведения показал, что такая информация в отдельных случаях являясь доступной в то же время неактуальна. Например, предприятия из Архангельска, Владимира, Ижевска, Магадана и Саратова разместили информацию о своем финансовом положении, но данная информация является неактуальной (см. рисунок 4).

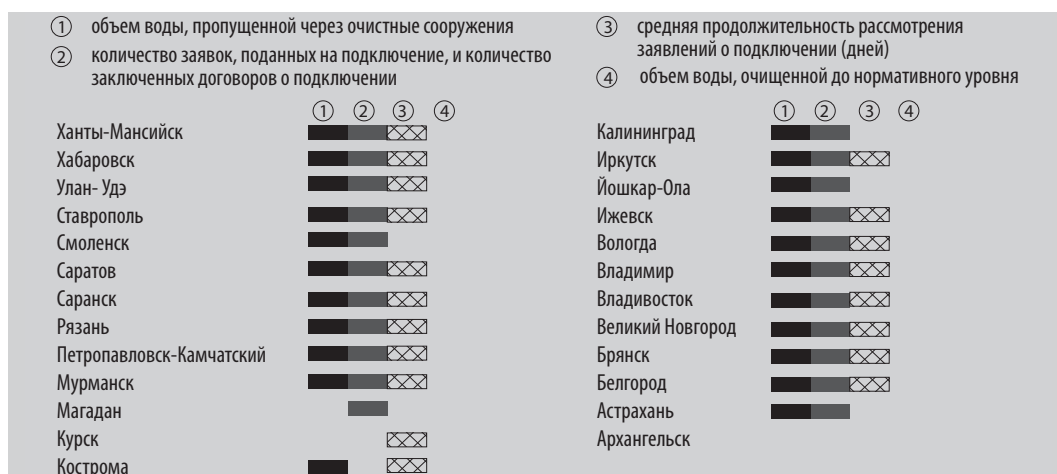
Рисунок 4 – Распределение предприятий водоснабжения и водоотведения по актуальности информации об их финансовом положении



Также на среднем уровне можно оценить ситуацию с открытостью **информации о параметрах качества предоставления услуг потребителям**. Высший рейтинг А по этому направлению оценки присужден 52% предприятий, низший рейтинг С – 20% предприятий.

Показатель «объем воды, пропущенной через очистные сооружения» раскрыт практически всеми предприятиями, за исключением предприятий из Архангельска, Курска и Магадана. Информация по показателю «объем воды, очищенной до нормативного уровня» не раскрыта ни одним из предприятий (см. рисунок 5).

Рисунок 5 – Распределение предприятий водоснабжения и водоотведения по доступности информации о параметрах качества предоставления услуг потребителям в сфере водоснабжения



Можно отметить, что размещенная информация о параметрах качества предоставления услуг потребителям в сфере водоснабжения, размещенная предприятиями, в основном является актуальной (см. рисунок 6).

Рисунок 6 – Распределение предприятий водоснабжения и водоотведения по актуальности информации о параметрах качества предоставления услуг потребителям в сфере водоснабжения



На уровне ниже среднего можно оценить ситуацию с открытостью **информации о соблюдении предприятиями санитарных норм и экологических требований**. Ни одному из предприятий по данному направлению не присужден высший рейтинг А. Большинству предприятий, а это 64% из представленных в исследовании предприятий, присужден средний рейтинг В.

Следует отметить, что из показателей оценки по данному направлению, информация по которым раскрыта предприятиями, примерно половина информации не являлась актуальной. К сожалению, предприятия не раскрывают информацию об объемах воды, подаваемой потребителям с очисткой ниже нормативной, об объемах сточных вод, сбрасываемых в водные объекты с очисткой ниже нормативной.

Также на уровне ниже среднего можно оценить ситуацию с открытостью **информации о состоянии имущества в сфере водоснабжения и водоотведения**. Ни одному из предприятий по данному направлению не присужден высший рейтинг А, 64% из представленных в исследовании предприятий присужден средний рейтинг В.

При этом отметим, что большая часть раскрытой информации о состоянии имущества в сферах водоснабжения и водоотведения являлась неактуальной. Как правило, предприятия не раскрывали информацию о протяженности водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене и заменяемых ежегодно, о состоянии водозаборных сооружений и очистных сооружений канализации.

Наихудшая ситуация отмечена в области открытия **информации о правовом регулировании деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения**. Низший рейтинг С по этому направлению присужден 92% предприятий, а высший – никому.

Предприятия, как правило, не раскрывают информацию о программах комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, схемах водоснабжения и водоотведения, а также информацию о наделении организации, осуществляющей холодное водоснабжение и водоотведение, статусом гарантирующей организации.

В 24% обследованных городов предприятия не разместили на своих сайтах в сети «Интернет» ни одного из документов, определяющих правовое регулирование их деятельности, это города: Архангельск, Магадан, Рязань, Саратов, Смоленск и Ханты-Мансийск. В основном предприятия разместили на своих сайтах только инвестиционные программы, это 64% предприятий. Схему водоснабжения и водоотведения на своем сайте в сети «Интернет» разместило только предприятие из Ставрополя, а программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры – предприятие из Ижевска (см. рисунок 7).

Рисунок 7 – Распределение предприятий водоснабжения и водоотведения по видам размещенных на их сайтах документов, определяющих правовое регулирование их деятельности, %



5. Сравнение результатов оценки открытости информации для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения в 2016 года с результатами оценки в 2017 года

В 2017 году экспертами Института экономики города также была проведена оценка открытости информации для инвесторов муниципальных (государственных) предприятий водоснабжения и водоотведения по описанной выше методике (с небольшими корректировками), но оценка проводилась уже в отношении 57 предприятий. В целом результаты такой повторной расширенной оценки подтвердили выводы первой оценки¹¹.

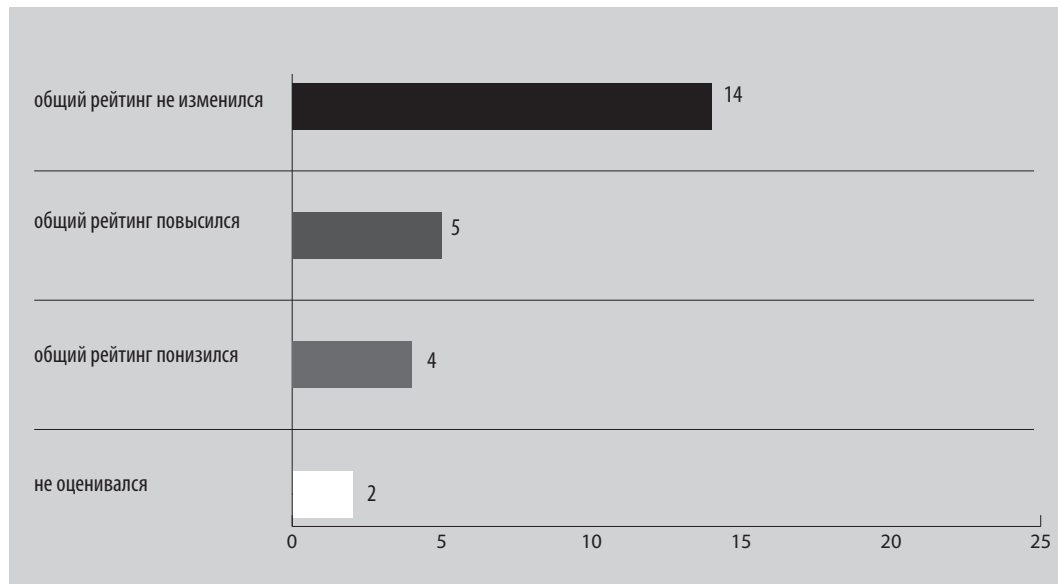
Наибольший интерес представляет сравнение результатов оценки открытости информации для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения в 2017 году с результатами оценки 2016 года. В целях обеспечения сопоставимости результатов такое сравнение проводилось в отношении только тех 23 предприятий, которые анализировались и в 2016 году, и в 2017 году, при этом сравнение проводилось в отношении их оценок по единой методике 2016 года.

Общий вывод такого сравнения оценок, к сожалению, также говорит о том, что в целом ситуация изменилась не существенно: у 14 предприятий водоснабжения и водоотведения общий рейтинг остался прежним, у 4 предприятий он понизился, у 5 предприятий – повысился (см. рисунок 8). По 2а предприятиям, которые оценивались в 2016 году, сравнение провести не удалось, поскольку они не оценивались в 2017 году (в ходе проведения

¹¹ См. презентацию «Оценка информационной открытости для инвесторов государственных и муниципальных предприятий водоснабжения и водоотведения», отражающую в том числе результаты оценки в 2017 году, на сайте Фонда «Институт экономики города».

оценки в 2017 году выяснилось, что такие предприятия прекратили осуществлять очистку сточных вод).

Рисунок 8 – Распределение 25 предприятий водоснабжения и водоотведения (по количеству) в соответствии с изменением общего рейтинга в 2017 году по сравнению с 2016 годом



Результаты анализа изменения рейтингов предприятий по направлениям оценки представлены на рисунке 9.

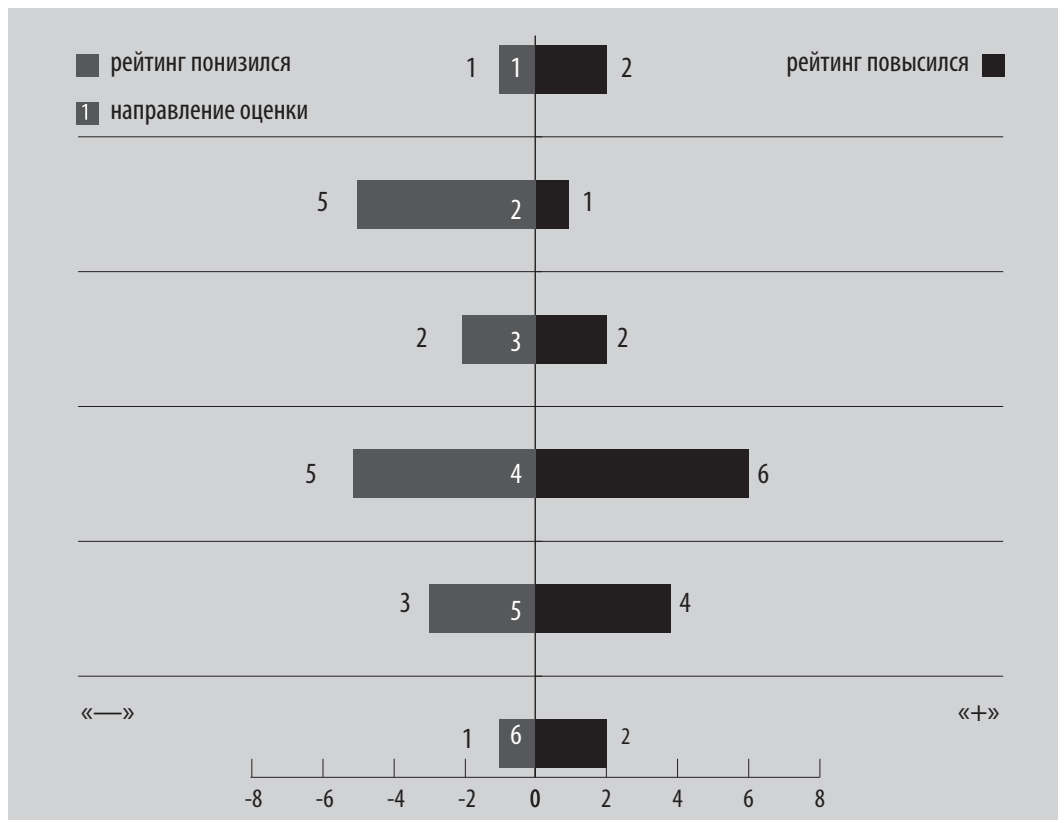
Анализ причин изменения рейтингов по отдельным направлениям оценки показал следующее.

По направлению 1 (открытость информации о правовом регулировании и инвестиционном планировании деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения) рейтинг понизился у предприятия из Ижевска, поскольку в 2016 году на сайте предприятия была размещена программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, но такая программа была утверждена на период с 2009 до 2015 года. В 2017 году аналогичной актуализированной программы на сайте предприятия не оказалось. Рейтинг повысился у предприятий из Йошкар-Олы и Астрахани. Предприятие из Йошкар-Олы разместило на своем сайте схему водоснабжения и водоотведения, утвержденную в 2016 году; предприятие из Астрахани опубликовало информацию о постановлении Администрации города Астрахани о наделении предприятия статусом гарантирующей организации, осуществляющей холодное водоснабжение и водоотведение на территории города Астрахани.

По направлению 2 (открытость информации о финансировании операционной и инвестиционной деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения) рейтинг повысился у одного предприятия из Йошкар-Олы, а понизился – у 5 предприятий из Брянска, Владивостока, Владимира, Магадана и Улан-Удэ. Основной причиной понижения рейтинга по данному направлению является отсутствие информации по соответствующим показателям за 2016 год. У предприятия из Брянска в 2017 году перестал работать корректно сайт (не отображаются нужные сведения).

По направлению 3 (открытость информации о финансовом положении предприятий водоснабжения и водоотведения) у предприятий из Ижевска и Магадана рейтинг повысился благодаря публикации дополнительных документов бухгалтерской отчетности. У

Рисунок 9 – Распределение 23 предприятий водоснабжения и водоотведения (по количеству) в результате изменения рейтингов по направлениям оценки в 2017 году по сравнению с 2016 годом



(*) Направления оценки:

- 1 - правовое регулирование и инвестиционное планирование деятельности предприятий;
- 2 - финансирование операционной и инвестиционной деятельности предприятий;
- 3 - финансовое положение предприятий;
- 4 - качество предоставления предприятиями услуг потребителям;
- 5 - соблюдение предприятиями санитарных норм и экологических требований;
- 6 - состояние имущества в сфере водоснабжения и водоотведения;

предприятий из Курска и Улан-Удэ рейтинг понизился по причине отсутствия на их сайтах отчетов о финансовом положении за 2016 год.

По направлению 4 (открытость информации о параметрах качества предоставления услуг потребителям) рейтинг повысился у 6 предприятий (из Астрахани, Владивостока, Йошкар-Олы, Иркутска, Мурманска и Ханты-Мансийска) благодаря публикации документов, улучшающих информационную открытость по данному направлению. Например, на сайте предприятия из Ханты-Мансийска были размещены «сведения о работе водопровода» и «сведения о работе канализации», в рамках которых представлена информация по ряду показателей, рассматриваемых по разным направлениям оценки, в том числе по направлению 4 – это «объем воды, очищенной до нормативного уровня» в сфере водоснабжения и «объем сточных вод, очищенных до нормативного уровня» в сфере водоот-

ведения. У 5 предприятий (из Белгорода, Брянска, Владимира, Калининграда и Улан-Удэ) рейтинг понизился. Причины понижения рейтинга – отсутствие соответствующей информации за 2016 год либо заполнение не всех граф форм отчетности за 2016 год, которые были заполнены ранее.

По направлению 5 (открытость информации о соблюдении предприятиями водоснабжения и водоотведения санитарных норм и экологических требований) повышение рейтинга произошло у 4 предприятий (из Йошкар-Олы, Калининграда, Мурманска, Ханты-Мансийска) благодаря публикации документов, улучшающих информационную открытость по данному направлению, а понижение – у 3 предприятий (из Брянска, Улан-Удэ, Хабаровска) в силу отсутствия соответствующей информации за 2016 год либо заполнение не всех граф форм отчетности за 2016 год, которые были заполнены ранее.

По направлению 6 (открытость информации о состоянии имущества, эксплуатацию которого осуществляет предприятие водоснабжения и водоотведения) рейтинг повысился у 2 предприятий (из Йошкар-Олы и Ханты-Мансийска) в связи с публикацией дополнительных сведений, улучшающих информационную открытость в части состояния имущества, а понизился – у предприятия из Брянска в связи с уже указанной выше некорректной работой их сайта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Открытость информации муниципальных (государственных) предприятий водоснабжения и водоотведения находится пока на недостаточном уровне, значительная часть информации либо недоступна, а если доступна - то не всегда актуальна.

Сравнение результатов оценки открытости предприятий в 2017 году и результатов оценки 2016 года (по сопоставимому кругу предприятий и по единой методике) в целях определения динамики состояния информационной открытости показало, что ситуация существенно не изменилась.

В настоящее время Институт экономики города завершил проведение следующего цикла оценки информационной открытости в 2017 году уже в отношении 57 муниципальных (государственных) предприятий водоснабжения и водоотведения и по несколько усовершенствованной методике. К сожалению, общие выводы не изменились.

Полученные результаты оценок показывают, что для повышения привлекательности муниципальных (государственных) предприятий водоснабжения и водоотведения для привлечения частного бизнеса и частных инвестиций в сферу водопроводно-канализационного хозяйства необходимо существенное повышение информационной открытости таких предприятий. Представляется, что пока важность этого фактора недооценивается ни предприятиями, ни муниципалитетами и регионами.

Также хотелось бы подчеркнуть, что информационная открытость предприятий коммунального сектора важна не только для инвесторов, но и для потребителей их услуг, для регуляторов и большого числа других заинтересованных сторон, хотя такие стороны предъявляют различные потребности к составу такой информации.

А.С. Пузанов, канд. геогр. наук
генеральный директор Фонда «Институт экономики города»,
и.о. директора направления «Муниципальное экономическое развитие»

Д.М. Ланцев, канд. экон. наук
руководитель проекта направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Р.А. Попов, канд. геогр. наук
заместитель директора направления «Муниципальное экономическое
развитие» Фонда «Институт экономики города»

ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена проблемам реализации принципов открытого управления на муниципальном уровне. Отмечается ограниченная эффективность применяемых в настоящее время подходов, предлагается внедрение механизма стандартизации через принятие национального стандарта открытости муниципального управления.

ВВЕДЕНИЕ

Эффективное взаимодействие между обществом и властными структурами – необходимое условие обеспечения устойчивости социально-экономического развития и выработки оптимальных управленческих решений. Институциональной основой такого взаимодействия являются механизмы обратной связи – постоянно действующие, законодательно закрепленные и гарантированные каналы, с помощью которых общество может не только получать информацию о деятельности властных структур, но и становиться полноценным участником процесса управления как на стадии принятия решений, так и на стадиях их реализации, мониторинга и контроля.

В настоящее время реализация принципа открытости регламентирована для многих процедур в государственном и муниципальном управлении. Еще более системная работа в этом направлении началась в период формирования структур Открытого правительства. В 2012 г. была создана Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства и образован Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации¹. Кроме того, в Аппарате Правительства Российской Федерации создан Департамент по формированию системы Открытого правительства.

Сегодня деятельность Открытого правительства сосредоточена в первую очередь на внедрении открытости в органах государственной власти федерального и регионально-го уровней. В настоящей статье обсуждаются вопросы реализации принципов открытого управления на муниципальном уровне.

¹ Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. № 773 и № 774. Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства – постоянно действующий орган, призванный координировать взаимодействие министерств и ведомств с представителями гражданского общества, общественными объединениями, экспертным и предпринимательским сообществом для реализации механизмов и принципов открытости в режиме постоянного и системного диалога.

1. Сложившаяся практика внедрения открытости на государственном и муниципальном уровнях

1.1 Краткая оценка нормативной базы, регламентирующей внедрение механизмов открытости в деятельность органов публичной власти

Открытость в управлении в настоящее время регулируется достаточно большим комплексом нормативных правовых и иных актов по различным направлениям (см. Приложение). Анализ таких актов позволил выделить следующие основные направления внедрения открытости:

- открытость в информационной сфере;
- привлечение граждан к участию в работе органов управления;
- общественное обсуждение и экспертиза проектов нормативных правовых актов и решений;
- обеспечение обратной связи органов управления и граждан.

Эти акты приняты в разное время и в силу относительно узких сфер применения пока не обеспечивают комплексного подхода к повышению открытости управления. В одних случаях принятые акты являются общими для всех уровней публичной власти, в других – специально оговаривается уровень управления, для которого установлена регламентация.

Большой упор в государственном регулировании открытости сделан на расширение доступа к информации о процессе управления, то есть открытости в информационной сфере. При этом качество информационных потоков было и остается крайне низким. Этот вывод подтверждается данными отчета Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации за декабрь 2015 года. Специалисты центра отмечают низкое качество информации по показателям актуальности и востребованности, размещаемой на Портале данных Российской Федерации. По состоянию на ноябрь 2015 года, удельный вес невостребованной информации (которая не была ни разу скачана) составляет 37,9%, актуальными могут считаться только 26,1% наборов информации, представленных на портале².

Многое внедрено в части общественного обсуждения и экспертизы проектов нормативных правовых актов и решений. Соответствующие механизмы были системно закреплены Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», хотя отдельные такие механизмы применялись и ранее в соответствии с различными нормативными правовыми актами.

В частности, общественное обсуждение было установлено Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», как обязательная процедура при осуществлении закупок при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей более 1 млрд рублей (с рядом исключений), и Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как обязательная процедура при разработке документов стратегического планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Процедура публичных слушаний по проектам нормативных правовых актов установлена в качестве обязательной Градостроительным кодексом Российской Федерации при разработке генеральных планов и правил землепользования и застройки поселений и городских округов и при внесении в них изменений и в ряде других случаев.

Кроме того, Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установлена обязательность проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения, а также антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

² Бюллетень по открытым данным. Выпуск №3, декабрь 2015 года.

Направлениям привлечения граждан к участию в работе органов управления и обеспечения обратной связи органов управления и граждан уделяется несколько меньшее внимание сравнительно с описанными выше направлениями. Наиболее важным достижением в сфере привлечения граждан к участию в работе органов управления можно признать введение института общественных палат (советов) при органах государственного управления и местного самоуправления. В мае 2014 года утвержден Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти³, а Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в качестве субъектов общественного контроля установлены Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Этот закон легитимизировал практику, которая к этому времени уже получила достаточно широкое распространение.

Вместе с тем, качество и результативность регламентации механизмов открытости для различных уровней публичной власти неоднозначны.

Для муниципального уровня Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (статья 28). Однако практика использования этих форм свидетельствует об ограниченности их воздействия на формирование открытого управления в муниципалитетах.

В ряде случаев успешная реализация этих форм затруднена объёмом организационных и финансовых затрат, требующихся при их применении (например, референдумов). Но не в меньшей степени их ограниченное влияние на открытость управления обусловлено тем, что значительная их часть (решения собраний и конференций, результаты опроса граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления) нацелена только на выявление мнения населения и не предусматривает обязательств по учету этого мнения органами местного самоуправления. Это относится и к публичным слушаниям, которые стали едва ли не самой распространенной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления в стране в силу того, что были закреплены Градостроительным кодексом Российской Федерации в качестве обязательной процедуры для указанных выше случаев⁴. Однако обязательность проведения процедуры не отменяет рекомендательного характера выдвигаемых в ходе слушаний замечаний и предложений⁵.

Практика показала, что сами по себе законодательные установления не могут служить гарантией того, что между населением и органами местного самоуправления установлен конструктивный диалог, а деятельность органов местного самоуправления отражает интересы и приоритеты местного сообщества. Многие государственные и муниципальные служащие видят в предлагаемых мерах по повышению уровня открытости лишь дополнительные сложности и обременения при выполнении должностных обязанностей. В результате эти меры исполняются формально и остаются неэффективными.

Отсутствие реальной открытости управления подрывает доверие граждан к деятельности государственных и муниципальных органов, приводит к недопониманию необходимости проведения социально-экономических преобразований и, как следствие, к их негативной оценке.

Начиная с 2012 года, Открытым правительством были разработаны документы, которые должны были преодолеть отмеченные недостатки и придать процессу внедрения открытости большую системность и последовательность. Ставилась задача сформировать единую методологическую платформу внедрения открытости для различных уровней управления (см. таблицу 1).

³ Протокол заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 29 мая 2014 года № 4.

⁴ Статьи 24, 28, 31, 33, 39, 40, 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

⁵ Подробнее см.: Сафарова М. Д. Публичные слушания по вопросам градостроительного регулирования. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2014.

Для **федерального уровня**, согласно Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти⁶, системный подход к повышению уровня открытости должен достигаться путем реализации мер по следующим направлениям:

- определение принципов открытости и задач по их реализации;
- определение основных механизмов (инструментов) реализации принципов открытости и формирование для каждого из них перечня основных нормативных требований и рекомендаций для повышения уровня открытости;
- оценка динамики повышения уровня и качества открытости путем проведения регулярного мониторинга и оценки федеральных органов исполнительной власти и, в случае необходимости, совершенствование правовой базы.

Концепция открытости, методические рекомендации по реализации принципов открытости, методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти составляют Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти, обязательный к внедрению федеральными министерствами и ведомствами⁷.

Для **регионального уровня** документы открытости не утверждались и готовились с целью оказания методологической поддержки процессу внедрения открытости. В содержательном плане они в целом повторяли подходы, зафиксированные для федеральных органов исполнительной власти. Изменения коснулись перечня механизмов (инструментов) реализации принципов открытости, в то время как сами принципы для обоих уровней управления идентичны. Кроме того, остается открытым вопрос о проведении мониторинга и оценки деятельности региональных органов на предмет соответствия принципам открытости.

Таблица 1 – Документы, разработанные при участии структур Открытого правительства

УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ	НАИМЕНОВАНИЕ ДОКУМЕНТА	СТАТУС ДОКУМЕНТА	ИСТОЧНИК
Федеральный	Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти	Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р	http://openstandard.ru/#documents
	Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти	Утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр	http://openstandard.ru/#documents
	Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти	Утверждена протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр	http://openstandard.ru/#documents
Региональный	Типовая Концепция открытости органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	Проект	http://open.gov.ru/openregion/#m2
	Методические рекомендации по внедрению принципов и механизмов открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации	Проект	http://open.gov.ru/openregion/#m2

Документы для **муниципального уровня** пока находятся на начальных стадиях проработки.

⁶ http://open.gov.ru/events/5508409/?sphrase_id=102267

⁷ <http://openstandard.ru/>

При этом следует отметить, что ряд технологических приемов, разработанных для федерального и регионального уровней, вполне могут быть применены в муниципалитетах (самодиагностика, подходы к организации мониторинга, использование экспертных оценок и социологических опросов и др.).

С другой стороны, при автоматическом переносе положений из концептуальных документов федерального и регионального уровня в документы муниципального уровня практическая отдача от мероприятий существенно снижается. Это связано и с самой природой местного самоуправления, и со спецификой задач, которые должны решаться при внедрении открытости на местном уровне.

В частности, на муниципальном уровне реализация принципа вовлеченности гражданского общества не может быть ограничена только учетом мнений и приоритетов граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества и созданием системы постоянного информирования и диалога, как это сформулировано в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти. В нашем понимании «Открытый муниципалитет» – это не муниципалитет, в котором внедрены отдельные технологии открытости, а муниципалитет, для которого открытость является фундаментальной основой всей системы организации местного самоуправления.

В связи с этим позиция, сформулированная в проекте Методических рекомендаций по внедрению принципов и механизмов открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации⁸, где открытый муниципалитет определяется как **реализация принципов, механизмов и инструментов открытого управления в деятельности органов местного самоуправления**, представляется адекватной и заслуживающей дальнейшего развития.

1.2 Практика реализации проекта «Открытый муниципалитет»

Проект «Открытый муниципалитет» начал реализовываться структурами Открытого правительства в 2013 году в четырех пилотных муниципалитетах. Сейчас на сайте Открытого правительства в качестве участников проекта фигурируют 15 муниципальных образований из 7 субъектов Российской Федерации. Однако за три года на сайте было размещено не более двух десятков достаточно случайных материалов, касающихся этих муниципальных образований (и то не всех). В настоящее же время (июль 2017 года) ссылки на информацию о муниципальных образованиях – участниках проекта вообще не работают. Это свидетельствует о том, что реализация проекта «Открытый муниципалитет» в рамках Открытого правительства фактически не состоялась.

Начиная с 2012 года, проводится Всероссийский конкурс местного самоуправления «Открытый муниципалитет», организованный Международным центром финансово – экономического развития, журналом «Практика муниципального управления» и Общественной палатой Российской Федерации.

В 2012 году участников конкурса было менее 100, в 2015 году – уже около 350. По итогам конкурса публикуется электронный дайджест «Лучшие муниципальные практики России»⁹, содержащий примеры внедрения элементов открытости в отдельных муниципалитетах. При этом эффективность внедрения этих элементов, как правило, не оценивается, значение их, с точки зрения повышения качества управления, также не отслеживается (за отдельными исключениями¹⁰).

⁸ <http://open.gov.ru/upload/iblock/00f/00fe0e47c2b1d068ad07318689bb13c4.pdf>

⁹ <https://www.gkh.ru/konkurs>

¹⁰ Например, в Череповце была сделана попытка внедрения стандартов открытости. Инструменты и механизмы открытости, действующие в Череповце, позволяют выполнять 7 стандартов открытости:

- организация широкого многоканального доступа граждан к ресурсам о деятельности органов власти, присутствия граждан на заседаниях органов власти;
 - выстраивание обратной связи с гражданским обществом (радиоприемная мэра, сайт www.cherinfo.ru, встречи с руководством города, страничка мэра «VK.com»);
 - внедрение системы внешней и внутренней оценки органов местного самоуправления (проекты «Госуслуги: ваша оценка» и «Народный контроль»);
 - отражение общественно значимых результатов, на достижение которых направлена работа муниципалитета (обнародование, размещение результатов социологических опросов, показателей качества оказания услуг);
 - доведение информации о работе органов местного самоуправления в понятных для граждан форматах (проект «Народный бюджет»);
 - взаимодействие со СМИ;
 - реализация проекта «Электронный гражданин»
- (<http://open.gov.ru/upload/iblock/bbb/bbb4734e422b5c14c3559872bdc187db.pdf>).

Анализ сложившейся практики позволяет прийти к следующим **выводам**.

1. Тема открытости замыкается в относительно узком кругу самых активных муниципалитетов. Используемые в настоящее время подходы не способны существенным образом расширить эту совокупность.

2. Государство в вопросах внедрения открытости на местном уровне занимает пока пассивную позицию. Наблюдается снижение интереса к данной проблеме, в том числе со стороны Открытого правительства, недооценивается ресурсный потенциал, который мог бы быть мобилизован при использовании технологий открытости на местном уровне.

3. Мотивация муниципалитетов по внедрению открытости крайне слаба и замыкается по существу на моральном поощрении ограниченного числа муниципалитетов, принявших участие в конкурсе.

4. Принципы и элементы открытости внедряются некомплексно: большинство муниципалитетов внедряют открытость в отдельных изолированных друг от друга сферах, пользуются ограниченным набором средств внедрения открытости.

5. В большинстве случаев открытость сводится к информационной открытости, то есть организации каналов открытого доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления.

6. Отсутствуют реальные мониторинг и оценка процесса внедрения открытости на местном уровне.

7. Внедрение элементов открытости происходит вне контекста повышения качества муниципального управления.

8. Используемые методы внедрения открытости слабо защищены от рисков имитации деятельности, формальной отчетности по внедрению процедур открытости без изменения реальной деятельности в рамках муниципального управления.

2. Возможные направления повышения открытости муниципального управления

2.1 Предложения по модернизации проекта «Открытый муниципалитет»

Основная задача модернизации проекта «Открытый муниципалитет» – создание условий, способствующих институциональным преобразованиям в муниципалитетах по нескольким направлениям.

1. **Повышение ресурсного потенциала муниципалитета**

Открытость позволяет привлекать ресурсы через технологии партиципаторного бюджетирования, развития волонтерского движения, реализации проектов муниципально-частного партнерства и др. Открытость в управлении снижает управленческие расходы.

2. **Повышение эффективности управления**

Наиболее очевидным следствием внедрения открытости является снижение коррупционных проявлений. Наличие обратной связи способствует принятию более обоснованных решений. Эффективность управления на стадии реализации принятых решений также может быть повышена за счет привлечения ресурсов некоммерческих организаций и бизнес-структур. Выстроенная система общественного контроля на муниципальном уровне действует во многих случаях эффективнее надзорных государственных институтов.

3. **Снижение социальной напряженности**

Сопричастность к процессу муниципального управления способствует преодолению потребительских настроений во взаимоотношениях населения с органами власти, и, как следствие, постоянного недовольства объемом и качеством распределяемых благ. Открытость позволяет управлять и позитивно настраивать консолидированное мнение местного сообщества по вопросам и событиям местной жизни.

4. **Структурирование информационных потоков**

Открытость в работе с информационными потоками и их источниками обеспечивает полноту, достоверность, объективность и своевременность предоставления ин-

формации для принятия управленческих решений. При этом необходима адаптация информационных потоков к запросам различных групп потенциальных потребителей информации.

На базе анализа областей пересечения информации, предоставляемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации, их территориальными органами представляется целесообразным стандартизировать потоки информации для последующего объединения их в информационные системы. Кроме того, для руководителей органов государственной власти, включая территориальные органы, рекомендуется установить стандарты формы основной и дополнительной информации, которая предоставляется органам местного самоуправления или может быть предоставлена по запросам таких органов, с учетом выявленных областей пересечения. Такие новые требования должны найти отражение в соответствующих административных регламентах.

Целесообразно также рекомендовать руководителям бизнес-структур, профессиональных и общественных организаций, действующих на территории муниципального образования, принимать на добровольной основе аналогичные формы предоставления информации.

Модернизация проекта «Открытый муниципалитет» предполагает активизацию всех составных элементов открытости, которые включают:

- **информационную открытость** как в части предоставления в доступной для населения форме результатов деятельности органов местного самоуправления, так и путем адаптации информации, в том числе статистических данных, к потребностям различных групп населения;

- **открытость к внешней среде**, включающую в себя открытость к инвестициям, соответствие требованиям, предъявляемым к участникам федеральных и региональных программ, участие в межмуниципальном сотрудничестве, эффективное управление миграционными процессами;

- **открытость управления**, которая должна затрагивать весь контур управления от принятия планов и программ до контроля за их реализацией, а также касаться всех управленческих структур, расположенных на территории муниципального образования.

Ожидаемые результаты реализации проекта «Открытый муниципалитет» в части указанных составляющих представлены в таблицах 2-4.

Таблица 2 – Ожидаемые результаты модернизации информационной открытости муниципалитетов

№	ХАРАКТЕРИСТИКИ	СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА	НОВЫЙ ФОРМАТ «ОТКРЫТЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ»
1.	Источник	Органы местного самоуправления (далее – ОМСУ), федеральные органы, представленные на территории муниципального образования (далее – МО)	ОМСУ, федеральные, региональные структуры, представленные на территории МО, население, бизнес-структуры
2.	Качество информационных потоков	Низкое (дублирование, несопоставимость, несовпадение значений, наличие избыточных невостребованных данных)	Высокое (отбор данных, проверка, сопоставление данных из разных источников, использование общих для всех органов управления стандартных форм предоставления информации, внедрение системы межведомственного электронного информационного обмена)

Окончание табл. 2

№	ХАРАКТЕРИСТИКИ	СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА	НОВЫЙ ФОРМАТ «ОТКРЫТЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ»
3.	Способ передачи информации	Многоканальный, по параллельным каналам	Комбинированный
4.	Центр обработки и обобщения	Федеральные органы по ведомственной принадлежности	Геоинформационные системы, независимые облачные серверы, работающие в автоматическом режиме
5.	Анализ	Узковедомственный	Комплексный
6.	Возможность сравнения положений муниципалитетов	Отсутствует	Сравнение и ранжирование МО как комплексно, так и по отдельным параметрам
7.	Потребители	Федеральные органы по ведомственной принадлежности	Федеральные органы, ОМСУ, население бизнес-структуры, эксперты
8.	Управленческие решения на основе поступающей информации	Направлены на решение ведомственных задач и носят отчетный характер	Направлены на комплексное развитие МО

Как видно из таблицы 2, модернизация проекта «Открытый муниципалитет» в части информационной открытости позволит повысить качество информационных потоков, расширить возможности для анализа ситуации в муниципальных образованиях (в том числе путем проведения межмуниципальных сравнений), что, в конечном счете, будет содействовать комплексному развитию муниципальных образований.

Таблица 3 – Ожидаемые результаты модернизации открытости муниципалитетов к внешней среде

№	ХАРАКТЕРИСТИКИ	СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА	НОВЫЙ ФОРМАТ «ОТКРЫТЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ»
1.	Нормативное правовое обеспечение инвестиционной политики	Слабая регламентация, низкое качество документов, обеспечивающих инвестиционный процесс	Возможности диагностировать наличие/качество документов, необходимых для эффективной реализации инвестиционного проекта
2.	Институциональные формы взаимоотношения ОМСУ с инвесторами	Административные барьеры, коррупционные проявления	Сокращение почвы для избыточных барьеров и коррупции
3.	Взаимоотношения инвесторов с местными элитами и общественностью	Взаимное недоверие, напряженность, риски конфликтов	Снижение рисков противодействия, вызванного неполнотой или неточностью информации
4.	Межмуниципальное сотрудничество	Отсутствует либо имеет формальный характер	Развивается на основе осознания общих интересов

Окончание табл. 3

№	ХАРАКТЕРИСТИКИ	СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА	НОВЫЙ ФОРМАТ «ОТКРЫТЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ»
5.	Миграционная политика	Плохо обеспечена информацией, бессистемна, спорадична	Базируется на адекватной информации и осознанных потребностях в квалифицированных трудовых ресурсах
6.	Бюджетные инвестиции	Малоэффективны, имеют затратный характер	Являются драйверами роста экономики МО

Модернизация открытости муниципалитета к внешней среде, таким образом, позволит повысить инвестиционную привлекательность муниципальных образований за счет как расширения возможностей оценки инвестиционного потенциала муниципальных образований (в том числе в части анализа нормативного правового обеспечения инвестиционной политики), так и сокращения числа барьеров различного характера во взаимоотношениях с инвесторами.

Таблица 4 – Ожидаемые результаты модернизации открытости муниципального управления

№	ХАРАКТЕРИСТИКИ	СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА	НОВЫЙ ФОРМАТ «ОТКРЫТЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ»
1.	Мотивация управленческих структур	Участие населения воспринимается как фактор, затрудняющий и удлиняющий процесс принятия управленческих решений	Участие населения снижает нагрузку на органы управления, население разделяет ответственность за принимаемые решения
2.	Мотивация населения	Аккумуляция протестных настроений и негативного отношения к предлагаемым управленческим решениям	Выявление конструктивных предложений и использование креативного потенциала населения
3.	Способы включения граждан в управленческий процесс	Формализованы и ограничены формами, напрямую предусмотренными действующим законодательством	Применение специальных технологий, нацеленных на формирование консолидированной позиции
4.	Место общественности в процессе управления	Оценка последствий принятых решений	Участие во всем контуре управления
5.	Возможности манипулирования и имитации	Не ограничены	Ограничены необходимостью соблюдения требований стандарта
6.	Мониторинг	Отсутствует, данные не актуализируются	Реализуется с использованием в том числе альтернативных каналов информации
7.	Обмен лучшими практиками	Не организован, носит хаотичный характер	Организован на постоянной основе на межмуниципальном, региональном и федеральном уровнях. Практики кодифицированы

Модернизация открытости муниципального управления в целом позволит снизить взаимное недоверие между органами местного самоуправления и населением, эффективно вовлекать граждан и общественные организации в процесс управления, а также расширить возможности для адекватного отслеживания ситуации в муниципальных образованиях на постоянной основе.

«Открытый муниципалитет» в предлагаемом новом формате – это муниципалитет, в котором корыстное и неэффективное использование муниципальных ресурсов невозможно по причине высоких рисков негативных последствий для управленцев, сознательно злоупотребляющих имеющимися у них полномочиями. Таким образом, открытость во всех своих проявлениях (прозрачность управления, расширенный доступ к информации, вовлечение общественности в процесс управления, общественный контроль) становятся дополнительным мотивационным стимулом для муниципальных служащих к повышению качества муниципального управления.

В свою очередь, эффективность внедрения технологий открытости может быть достигнута, если органы местного самоуправления будут видеть практическую выгоду в расширении числа участников процесса управления. Общественный запрос на открытость в России пока весьма ограничен, и стимулирующее воздействие исходит почти исключительно от государства.

Соответственно, основными практическими стимулами для муниципалитетов внедрять открытость чаще всего являются возможность получить бюджетные преференции, а для отдельных муниципальных служащих – добиться карьерного роста. Определенную роль играет, впрочем, также фактор межмуниципальной конкуренции, понуждающий муниципалитеты «быть в тренде» и следовать лучшим практикам. Но и в этом отношении велика роль государства, так как именно открытость федеральных и региональных органов власти косвенным образом воздействует на органы местного самоуправления, стимулируя использование и адаптацию отработанных в государственных органах успешных практик открытого управления.

Кроме того, наличие элементов открытости в управлении потенциально повышает привлекательность муниципалитета в глазах потенциальных партнеров и инвесторов, расширяет его ресурсную базу. Однако на практике это пока не формирует соответствующих стимулов у органов местного самоуправления.

В рамках модернизации проекта «Открытый муниципалитет» должна быть налажена система мониторинга внедрения открытости в муниципалитетах. В частности, должна быть сформирована система критериев и маркеров, позволяющих оценивать состояние открытости в муниципалитетах, проработаны каналы и способы обмена опытом между ними.

Наряду с реализацией этих базовых требований необходимы меры защиты проекта от рисков, которые, как показано выше, уже проявились на ранних стадиях его реализации и могут негативным образом сказаться на эффективности проекта в будущем.

2.2 Предложения по модернизации государственной политики в сфере реализации проекта «Открытый муниципалитет»

Позиционирование федерального центра по отношению к процессам внедрения открытости на муниципальном уровне означает выбор между двумя стратегиями. Первая предполагает «пассивное» отношение к процессам, происходящим в данной области на местном уровне. Вторая предполагает активное продвижение открытости с использованием всего арсенала адекватных и эффективных инструментов государственной политики.

К числу «пассивных» форм реализации политики открытости на местном уровне могут быть отнесены инструменты, которые задействованы и в настоящее время: тиражирование сборников лучших практик, организация конкурсов, разработка и размещение на сайтах федеральных и региональных органов государственной власти методических разработок. Этому подходу присущи низкие издержки и отсутствие управленческих рисков. Но в то же время он не создает необходимой мотивации для органов местного самоуправления. Эф-

фективность внедрения принципов открытости на местном уровне остается неочевидной как для органов управления, так и для граждан.

Потребность в активном подходе напрямую связана с изменениями условий социально-экономического развития страны, наблюдаемых в последние годы. Муниципалитетам все в большей степени придется рассчитывать на ресурсы, которые ранее были «законсервированы» и не использовались. Их мобилизация требует от всех субъектов, участвующих в государственном и муниципальном управлении, применения качественно иных управленческих технологий, отличных от простого улавливания управленческих сигналов властной вертикали.

Для реализации государственной политики в данной области обращают на себя внимание возможности, которые открываются при использовании такого инструмента, как стандартизация.

Необходимость получения документального подтверждения адекватного состояния системы муниципального управления принципам открытости и продуманные механизмы получения этого подтверждения могут стать эффективным рычагом, мотивирующим местные власти к проведению реальных преобразований в системе управления.

Стандартизация – это документированная декларация государства о включении открытости на местном уровне в приоритеты государственной политики. Принятие национального стандарта открытости муниципального управления позволит:

- повысить мотивацию органов местного самоуправления;
- сформировать основы для повышения качества муниципального управления в целом;
- скоординировать деятельность органов местного самоуправления и территориальных государственных органов управления;
- сочетать внедрение общих принципов открытости с местными инициативами;
- расширить маркетинговые возможности муниципальных образований, сертифицированных по национальному стандарту.

Потребность в стандартизации зафиксирована в Резолюции Всероссийского муниципального форума «Открытый муниципалитет», который состоялся в г. Красноярске 28–29 ноября 2013 года¹¹.

При разработке национального стандарта «Открытый муниципалитет» целесообразно использовать имеющийся опыт стандартизации процесса управления на местном уровне. Речь идет, в первую очередь, о практике разработки и применения национального стандарта ГОСТ Р ИСО 18091:2014 «Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ИСО 9001:2008 в местном самоуправлении» и национального стандарта ГОСТ Р 56548–2015/ISO/DIS/37101 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований система менеджмента. Общие принципы и требования»¹².

Взаимодействие между федеральным и региональным уровнем по организации сертификации муниципалитетов предлагается построить с использованием принципа «двух ключей».

За федеральным уровнем могли бы быть закреплены вопросы разработки и утверждения национального стандарта (конечно, с привлечением ассоциаций, союзов и других общественных объединений муниципалитетов), подготовки методических материалов по применению стандарта, организации общероссийского мониторинга, выборочной проверки сертифицированных муниципалитетов на соответствие требованиям стандарта.

За региональным уровнем могли бы быть закреплены: организация работы по сертификации муниципалитетов, использование экономических стимулов для мотивации органов местного самоуправления к внедрению положений национального стандарта.

¹¹ <http://open.gov.ru/upload/iblock/197/197d76605755e5badc1664210b4123b7.pdf>

¹² Следует подчеркнуть, что данные стандарты не в полной мере отвечают задачам стандартизации в сфере муниципального управления и не могут являться ориентиром для органов местного самоуправления, желающих выстроить качественную систему управления в своих муниципалитетах, поскольку не учитывают специфику организации местного самоуправления при описании стандартных требований к процессам, процедурам, механизмам взаимодействия и их документированию. В существующей редакции из текста стандартов невозможно понять, какие действия должны предпринять органы местного самоуправления, чтобы их управленческая деятельность отвечала требованиям стандартов.

В целях снижения затрат муниципалитета, связанных с получением сертификата соответствия национальному стандарту, может быть предложена двухэтапная процедура аттестации.

На *первом этапе* происходит самодиагностика муниципалитета на соответствие требованиям национального стандарта. Процедура и методика самодиагностики может повторять процедуру и методику самодиагностики, предусмотренную для региональных органов власти¹³.

На *втором этапе* происходит аттестация муниципалитетов по процедуре, предусмотренной нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. В перспективе вопросы аттестации по национальному стандарту «Открытый муниципалитет» могут быть переданы саморегулируемой организации, в том числе образованной в рамках ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Хотя обеспечение открытости управления является одним из приоритетов государственной политики в России, применяемые подходы к обеспечению открытости – в особенности в отношении муниципального уровня – пока не достигают желаемого эффекта. Так, реализация проекта «Открытый муниципалитет» в рамках Открытого правительства фактически застопорилась.

Среди причин такого положения дел – ограниченность и односторонность набора законодательно закрепленных и продвигаемых форм обеспечения открытости, выпадение из области регулирования открытости ряда важных сфер деятельности органов местного самоуправления, недостаток мотивации муниципальных образований к повышению открытости, подмена реальных достижений в этой сфере их имитацией.

Между тем, существуют механизмы, позволяющие модернизировать формат «Открытого муниципалитета» в сторону повышения реальной открытости. Необходимо перейти от «пассивного» отношения к обеспечению открытости на местном уровне к активному продвижению идеологии открытости с использованием всего арсенала адекватных и эффективных инструментов государственной политики.

В частности, рекомендуется принятие национального стандарта открытости муниципального управления, что позволит повысить мотивацию органов местного самоуправления, сформировать основы для повышения качества муниципального управления в целом, сочетать внедрение общих принципов открытости с местными инициативами и решить ряд проблем, сопутствующих внедрению открытости управления в настоящее время.

В конечном итоге, повышение открытости муниципального управления позволит активизировать участие граждан в местном самоуправлении, создаст стимулы для органов местного самоуправления в большей степени ориентироваться на интересы местных жителей, нежели только на руководящие указания государственных органов, а главное – обеспечит повышение доверия населения к органам местной власти.

¹³ Проект Методических рекомендаций по внедрению принципов и механизмов открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации – <http://open.gov.ru/openregion/>

ПРИЛОЖЕНИЕ

Некоторые основные нормативные правовые и иные акты, регламентирующие внедрение механизмов открытости в деятельность государственных и муниципальных органов власти¹⁴

№ П/П	НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ПРАВОВОЙ АКТ	РЕГУЛИРУЕМАЯ ФОРМА ОТКРЫТОСТИ	УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ
1. ОТКРЫТОСТЬ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ			
1.1 Свободное распространение информации через средства массовой информации и формирование открытых баз данных			
1	Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации»	Поиск, получение, производство и распространение массовой информации	Государственный и муниципальный
2	Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»	1) Поиск, получение, передача, производство и распространение информации 2) Применение информационных технологий 3) Обеспечение защиты информации	Государственный и муниципальный
3	Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993 года № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»	Освещение деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти в программах государственных телерадиовещательных компаний	Государственный
4	Постановление Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2012 года № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах»	Установление требований и правил формирования, актуализации и использования реестра базовых государственных информационных ресурсов	Государственный и муниципальный
5	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011-2020 годы)"»	Обеспечение предоставления гражданам и организациям услуг с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий	Государственный и муниципальный
1.2 Установление порядка освещения деятельности органов государственной и муниципальной власти в средствах массовой информации			
6	Федеральный закон от 13 января 1995 года № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»	Распространение государственными средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации	Государственный

¹⁴ Данный перечень не является исчерпывающим и подготовлен в целях иллюстрации основных направлений регулирования различных форм открытости в рамках государственной политики.

Продолжение табл.

№ П/П	НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ПРАВОВОЙ АКТ	РЕГУЛИРУЕМАЯ ФОРМА ОТКРЫТОСТИ	УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ
7	Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»	Обеспечение доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Государственный и муниципальный
8	Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 года № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»	Обеспечение информационной открытости деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, повышения качества и доступности предоставляемых ими государственных и муниципальных услуг	Государственный и муниципальный
9	Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 года № 860 «Об утверждении Правил взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»	Определение порядка взимания платы за предоставление пользователю по его запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Государственный и муниципальный
10	Перечень общедоступной информации о деятельности федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных государственных органов, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных и Перечень общедоступной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, созданной указанными органами или поступившей к ним при осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления	Размещение общедоступной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных	Государственный и муниципальный

Продолжение табл.

№ П/П	НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ПРАВОВОЙ АКТ	РЕГУЛИРУЕМАЯ ФОРМА ОТКРЫТОСТИ	УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ
	органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 года № 1187-р.		
11	Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 149 «Об утверждении Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования»	Требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных	Государственный и муниципальный
12	Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренный решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года (протокол № 21)	Оказание содействие в получении достоверной информации о работе государственного органа или органа местного самоуправления в установленном порядке	Государственный и муниципальный
13	Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных ¹⁵ от 29 мая 2014 года. Версия 3.0 (утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства от 29 мая 2014 года № 4)	Установление порядка публикации открытых данных органов государственной власти и органов местного самоуправления	Государственный и муниципальный

¹⁵ В данных Методических рекомендациях «открытые данные» определяются как «информация, размещенная в сети «Интернет» в виде систематизированных данных, организованных в формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку без предварительного изменения человеком, в целях неоднократного, свободного и бесплатного использования».

Продолжение табл.

№ П/П	НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ПРАВОВОЙ АКТ	РЕГУЛИРУЕМАЯ ФОРМА ОТКРЫТОСТИ	УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ
14	План мероприятий «Открытые данные Российской Федерации», утвержденный протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 25 декабря 2014 года № 10	Реализация мероприятий, направленных на улучшение и развитие институциональных, правовых и технологических условий, созданных в рамках реализации Концепции открытых данных Российской Федерации	Государственный и муниципальный
1.3. Принятие мер, направленных на обеспечение открытости деятельности органов управления при предоставлении государственных и муниципальных услуг			
15	Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Установление обязательности оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации	Государственный
16	Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации»	Установление общих требований к информационному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг	Государственный и муниципальный
17	Постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2012 года № 1198 «О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг»	Установление порядка создания и функционирования федеральной государственной информационной системы	Государственный и муниципальный

Продолжение табл.

№ П/П	НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ПРАВОВОЙ АКТ	РЕГУЛИРУЕМАЯ ФОРМА ОТКРЫТОСТИ	УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ
18	Перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № 729-р	Утверждение перечня услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями, подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме	Государственный и муниципальный
2. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН К УЧАСТИЮ В РАБОТЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ			
19	Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Утверждение форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления	Муниципальный
20	Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	Использование федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов различных форм публичных консультаций	Государственный
21	Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"»	Утверждение прилагаемых Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»	Государственный и муниципальный
22	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 года № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»	Утверждение Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения	Государственный

Продолжение табл.

№ П/П	НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ПРАВОВОЙ АКТ	РЕГУЛИРУЕМАЯ ФОРМА ОТКРЫТОСТИ	УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ
23	Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, утвержденный протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29 мая 2014 года № 4	Определение компетенции, порядка деятельности и формирования состава общественного совета федерального органа исполнительной власти	Государственный
24	Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»	Установление правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия	Государственный и муниципальный
25	Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	Установление обязанности собственников объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, которые невозможно полностью приспособить с учетом потребностей инвалидов, согласовывать с одним из общественных объединений инвалидов принятие мер для обеспечения доступа инвалидов к месту предоставления услуги либо предоставления услуг в дистанционном режиме	Государственный и муниципальный
3. ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ И ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И РЕШЕНИЙ			
26	Градостроительный кодекс Российской Федерации 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ	Установление обязательности проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, проектам правил землепользования и застройки, проектам документации по планировке территории и др.	Муниципальный

Продолжение табл.

№ П/П	НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ПРАВОВОЙ АКТ	РЕГУЛИРУЕМАЯ ФОРМА ОТКРЫТОСТИ	УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ
27	Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»	Установление организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	Государственный и муниципальный
28	Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»	Утверждение правил и методики проведения антикоррупционной экспертизы	Государственный
29	Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	Определение состава нормативных правовых актов, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти	Государственный
30	Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 года № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»	Утверждение состава нормативных правовых актов и иных документов, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти	Государственный
31	Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	Введение института проведения обязательного общественного обсуждения закупок в отдельных случаях	Государственный и муниципальный
32	Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»	Установление обязательности проведения общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования	Государственный и муниципальный

Окончание табл.

№ П/П	НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ПРАВОВОЙ АКТ	РЕГУЛИРУЕМАЯ ФОРМА ОТКРЫТОСТИ	УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ
4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ И ГРАЖДАН			
33	Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»	Регулирование правоотношений, связанных с реализацией гражданином права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления	Государственный и муниципальный
34	Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации (принята Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»)	Создание технических, организационных и правовых условий для публичного представления предложений граждан для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года	Государственный

БИОГРАФИИ

Косарева Надежда Борисовна

Президент Фонда «Институт экономики города» со дня его основания в 1995 году, эксперт по вопросам социально-экономического развития городов, жилищной политики, жилищного финансирования, градорегулирования, развития рынка недвижимости, организации местного самоуправления.

Принимала активное участие в разработке значительного числа законодательных и иных нормативных правовых документов, в том числе Жилищного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации и Земельного кодекса Российской Федерации.

Является членом Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, Общественных советов при Минстрое России и Минэкономразвития России, Общественной палаты города Москвы, Экспертного совета Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству.

Профессор и научный руководитель Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ, автор публикаций по различным аспектам городской экономики и жилищной политики.

Пузанов Александр Сергеевич

Генеральный директор Фонда «Институт экономики города», и.о. обязанности директора направления «Муниципальное экономическое развитие»; эксперт в сфере жилищной и социальной политики, регионального развития, социально-экономического развития городов и местных сообществ.

Принимал активное участие в подготовке пакета законопроектов, нацеленных на формирование рынка доступного жилья, в том числе - Жилищного кодекса Российской Федерации. Имеет опыт участия в международных проектах в России и других странах СНГ.

Имеет публикации по различным аспектам жилищной политики и проблемам социально-экономического развития городов.

Профессор Высшей школы экономики, заведующий кафедрой экономики города и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления НИУ-ВШЭ, профессор Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ.

Полиди Татьяна Дмитриевна

Исполнительный директор Фонда «Институт экономики города», директор направления «Рынок недвижимости»; эксперт в сфере жилищной политики, жилищного финансирования, административных барьеров в строительстве, девелопменте и редевелопменте территорий.

Принимает активное участие в разработке и внедрении новых экономических моделей и инструментов регулирования жилищной и градостроительной сфер.

Проходила курсы повышения квалификации по программам «Жилищное финансирование» и «Секьюритизация» в Уортонской школе бизнеса при Пенсильванском университете (США). Участвует в реализации научно-исследовательских проектов по Программе фундаментальных исследований НИУ ВШЭ, является автором ряда научных статей и публикаций, постоянным участником международных научных, экспертных конференций в сфере недвижимости и жилищной политики.

Входит в состав экспертного совета при Федеральной антимонопольной службе по развитию конкуренции в сфере строительной отрасли.

Прокофьев Владилен Юрьевич

Директор направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города», эксперт в области управления ЖКХ и многоквартирными домами, энергоэффективности жилья, инвестиций в городскую инфраструктуру, тарифного регулирования.

Работал над проблемами реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг, внедрения жилищных субсидий, создания товариществ собственников жилья и проведения конкурсного отбора подрядчиков на обслуживание муниципального жилищного фонда.

В настоящее время научная деятельность сфокусирована на вопросах договорных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, формировании стоимости жилищно-коммунальных услуг в условиях перехода к рыночным отношениям, финансировании жилищно-коммунального хозяйства.

В.Ю. Прокофьев имеет огромный опыт работы в различных городах России, опыт проведения региональных семинаров для представителей местных администраций, жилищных и коммунальных предприятий.

Трутнев Эдуард Константинович

Научный руководитель направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города», эксперт в области правового обеспечения рынка недвижимости, правового градорегулирования, включая территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территории, правовое и расчётно-экономическое обеспечение проектов комплексного освоения и развития территорий.

Имеет опыт участия в разработке и обеспечении прохождения проектов нормативных правовых актов федерального уровня (Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ), регионального уровня (проект закона о благоустройстве для города Москвы), местного уровня (генеральный план города Перми и план его реализации; правила землепользования и застройки для городов Великий Новгород, Казань, Хабаровск, Самара, Нижний Новгород, Екатеринбург, Пермь, Ноябрьск; местные нормативы градостроительного проектирования для Хабаровска, Перми).

Ведёт преподавательскую деятельность в Высшей школе экономики, является профессором Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ. Имеет более 200 публикаций.

Байкова Татьяна Константиновна

Ведущий юрист-консульт направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города», специалист по вопросам правового регулирования градостроительной деятельности, земельно-имущественных и жилищных отношений.

Принимала участие в подготовке проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование отношений в сфере развития застроенных территорий, комплексного освоения территорий, развития рынка «апартаментов», наемного жилья, а также в сфере строительства линейных объектов; предложений по реализации проектов в сфере государственно-частного партнерства.

Имеет ряд научных публикаций в юридических изданиях, опыт выступлений на научных международных конференциях, опыт проведения лекций и семинаров.

Игуменов Евгений Викторович

Юрисконсульт направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города», специалист по вопросам правового регулирования градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений.

Принимал участие в разработке Исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства, утвержденного Постановлением Правительства РФ 30 апреля 2014 года № 403, подготовке проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование отношений в сфере развития застроенных территорий, комплексного освоения территорий.

Участвовал в подготовке предложений по правовым особенностям создания и эксплуатации объектов капитального строительства нежилого назначения с возможностью размещения в таких объектах помещений, предназначенных для постоянного проживания (апартаментов); по оптимизации порядка размещения линейных объектов инженерной инфраструктуры (Москва); по вопросам развития застроенных территорий.

Сафарова Мария Динаровна

Руководитель проекта направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города», специалист в сфере правового регулирования градостроительной деятельности, формирования и кадастрового учета объектов недвижимости.

Участвовала в подготовке для целого ряда российских городов Правил землепользования и застройки, Программ социально-экономического развития, предложений по развитию застроенных территорий, в том числе к аукционам на право заключения договора о развитии застроенных территорий.

В последнее время принимала участие в подготовке предложений для Москвы по совершенствованию процедур проведения публичных слушаний, связанных с осуществлением градостроительной деятельности, и оптимизации процедур, связанных с проектированием и строительством объектов капитального строительства; создания безбарьерной среды для маломобильных граждан.

Имеет большой опыт преподавательской деятельности, является доцентом кафедры «Экономика города и муниципальное управление» НИУ ВШЭ и Высшей Школы Урбанистики НИУ ВШЭ.

Генцлер Ирина Валентиновна

Заместитель директора направления «Городское хозяйство», руководитель жилищного сектора Фонда «Институт экономики города», эксперт в области местного управления, жилищной политики, управления жилищным фондом, создания и деятельности товариществ собственников жилья и управляющих организаций, договорных отношений в жилищном секторе, организации проведения капитального ремонта многоквартирных домов.

Участвует в разработке предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего управление многоквартирными домами, эффективным мерам государственной поддержки собственников жилья при проведении капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов, привлечения кредитов на капитальный ремонт и энергоэффективную модернизацию многоквартирных домов. Участвовала в крупных социально значимых проектах в России и странах СНГ.

Имеет большой опыт разработки информационных и методических материалов. Проводит консультации и обучающие семинары для представителей органов местного самоуправления, товариществ собственников жилья, управляющих организаций, советов многоквартирных домов и собственников квартир.

Колесников Игорь Витальевич

Руководитель проекта направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города», специалист в области управления ЖКХ и многоквартирными домами, инвестиций в городскую инфраструктуру, тарифного регулирования.

Работал с администрациями более 20 городов по подготовке проектов реформы жилищно-коммунального хозяйства, развитию соответствующей региональной и местной нормативно-правовой базы, проведению конкурсов по отбору подрядчиков на обслуживание жилищного фонда.

Имеет большой опыт проведения семинаров для представителей местных администраций и собственников жилья по хозяйственным и финансовым аспектам деятельности, иным направлениям реформ жилищного сектора и городского хозяйства в России.

Ланцев Дмитрий Михайлович

Руководитель проекта направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города», эксперт в области муниципального экономического развития. Активно вовлечен во внедрение современных технологий муниципального социально-экономического развития, основанных на сочетании стратегического планирования и практических реформ в сфере городской экономики.

Науменко Александр Александрович

Эксперт направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города», специалист по сбору и обработке статистической и иной информации.

Принимал участие в проектах «Проведение оценки открытости для инвесторов предприятий водоснабжения и водоотведения» (в рамках целевого капитала ИЭГ), «Содержание жилых зданий, придомовых и дворовых территорий РФ», «Доработка проекта концепции и разработка основной документации по подготовке и реализации проекта «Развитие застроенных территорий малых и средних городов России».

Попов Роман Аркадьевич

Заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие» Фонда «Институт экономики города», эксперт в области экономической и социальной географии (геоурбанистика, география населения, политическая география) и муниципального управления.

Принимал участие в разработке стратегий и комплексных программ развития ряда муниципальных образований, формировании и поддержке независимой базы статистических данных о социально-экономическом развитии муниципальных образований «Городской барометр», ведении «Кодекса лучшей практики в сфере муниципального управления».

Опубликовал (в том числе, в соавторстве с коллегами по ИЭГ) ряд статей и монографий по проблемам стратегического планирования на местном уровне, управления развитием городских агломераций, поддержки развития моногородов и другим актуальным вопросам муниципального социально-экономического развития.

Ведет активную преподавательскую деятельность. Является доцентом кафедры экономики города и муниципального управления и Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ. В рамках курсов повышения квалификации читает лекции и проводит семинары для муниципальных служащих.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

A series of horizontal lines for taking notes.

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ. Выпуск 7
Научный редактор Н.Б. Косарева
Ответственный за выпуск А.В. Лифанова

Подписано в печать 31.08.2017
Печать офсетная
Тираж 500 экз.

125009, Москва, ул. Тверская, дом 20, строение 1
Телефон/факс: (495) 787-45-20, 363-50-47
mailbox@urbaneconomics.ru